

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

RODRIGO SCHERRER

**FATORES DE INFLUÊNCIA NA DINÂMICA PROCESSUAL DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE VITÓRIA**

VITÓRIA

2008

RODRIGO SCHERRER

**FATORES DE INFLUÊNCIA NA DINÂMICA PROCESSUAL DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE VITÓRIA**

Projeto de pesquisa apresentado ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Teresa Cristina Janes Carneiro

VITÓRIA

2008

RODRIGO SCHERRER

**FATORES DE INFLUÊNCIA NA DINÂMICA PROCESSUAL DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE VITÓRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovada em 27 de junho de 2008.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Teresa Cristina Janes Carneiro
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof^a. Dr^a. Mônica de Fátima Bianco
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a. Dr^a. Antônio de Lourdes Colbari
Universidade Federal do Espírito Santo

A Arlete Scherrer e Cecília de Carvalho
Siqueira, minhas grandes mestras.

AGRADECIMENTOS

Meu primeiro e maior agradecimento vai para Arlete Scherrer e Cecília de Carvalho Siqueira (*in memoriam*), cuja importância em minha vida é impossível de descrever. Se este trabalho pudesse contar com co-autores, com certeza seriam vocês.

Agradeço enormemente também a todos do Mestrado em Administração da UFES. Professores, funcionários, colegas da minha e das demais turmas do programa com quem convivi. Todos fizeram parte dessa fantástica viagem pelo conhecimento em que tive o prazer de tê-los como ao meu lado. Não vou citar nomes, evitando exatamente esquecer alguém importante. Vocês sabem quem são. Prefiro levá-los todos em meu coração, pelo resto da vida.

À minha orientadora, cuja paciência, conhecimento e grande senso prático guiaram meus passos durante a realização desta dissertação.

Agradeço também a todos meus amigos, principalmente os que estiveram ao meu lado em todos os momentos, me apoiando de uma forma ou de outra. Digo com orgulho que sou feliz por ter muitos amigos, irmãos que encontrei ao longo da vida.

Não posso esquecer do Governo Federal brasileiro, cuja bolsa de estudos concedida através da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) tornou possível a conclusão deste trabalho.

Por último, agradeço a todos os funcionários da Prefeitura Municipal de Vitória, em especial aos que contribuíram diretamente com este trabalho, possibilitando sua realização. Obrigado pela presteza e atenção com que me atenderam.

Assim como o céu está afastado da terra, o verdadeiro espírito de igualdade o está do espírito de igualdade extrema. O primeiro não consiste em fazer de maneira que todos comandem ou ninguém seja governado; mas em obedecer e comandar seus iguais. Não procura ter senhores, mas apenas ter seus iguais por senhores.

No seu estado natural, os homens nascem numa verdadeira igualdade, mas não podem permanecer nela. A sociedade faz com que a percam e apenas retornam à igualdade pelas leis.

Montesquieu, “Do Espírito das Leis”

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar os fatores que afetam a dinâmica dos processos administrativos na Prefeitura Municipal de Vitória. É através dos processos administrativos que os cidadãos, empresas ou mesmo os órgãos da Prefeitura dirigem reclamações, pedidos e toda a sorte de solicitações à administração pública municipal, apoiados no Direito de Petição garantido pela Constituição Federal vigente. Para apontar os fatores que influenciam a tramitação dos processos, foi realizada uma busca documental que permitisse a elaboração de um retrato da estrutura processual da PMV, para que em seguida se pudesse, através de pesquisa qualitativa de caráter exploratório, identificar os aspectos de influência buscados. Foram realizadas para tal entrevistas com funcionários públicos selecionados de forma criteriosa, sendo que suas falas foram tratadas através da metodologia de pesquisa da Análise de Conteúdo. Os resultados obtidos na pesquisa apontam para fatores de influência relacionados à estrutura processual da PMV, ao sistema normativo de que dispõe e também à atividade do funcionário público municipal. Todos esses aspectos confluem para que muitas vezes os processos tenham andamento incerto, remontando em prejuízo para o sistema de controle organizacional que a estrutura da Prefeitura demonstra prezar através de seus esforços de normalização dos procedimentos administrativos.

ABSTRACT

The following essay has a purpose to identify the factors that affects the dynamic of the administrative processes at the Prefeitura Municipal de Vitória (municipal government of Vitoria). It's throughout the administrative processes that citizens, companies or even the public sectors of the City Hall address their complains, requests and all variety of solicitation to the municipal public administration, supported on the Petition Rights guaranteed by the Federal Constitution which is taking place. To point the factors that have influence on the transition of the processes, documentation research was made to allow the elaboration of an image of the process structure of the PMV (Prefeitura Municipal de Vitória), so therefore it would be possible through a qualitative research of an exploration character, identify the influence aspects wanted. They were brought up to interviews with hand picked public employees, although their speech had been treated with the research methodology of the Content Analyses. The results achieved on the research addresses to the influence factors related to the process structure of PMV, to the available normative system and also to the municipal public employee activity. All these aspects converge so that many times processes have uncertain tracks, coming to a loss for the system control organization that the City Hall structure praises to show through its normalization of administrative processes efforts.

LISTA DE QUADROS E ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – A relação principal-agente.....	46
Quadro 1 – Tipologias das organizações e mecanismos de controle.....	48
Quadro 2: Diferenciação entre dados, informação e conhecimento.....	52
Quadro 3 – Siglas e Secretarias da Prefeitura Municipal de Vitória	69
Tabela 1: Grupos e no de entradas na Tabela de Assuntos da PMV.....	93
Tabela 2: Quantitativo das normas da PMV	94

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	O PROBLEMA DE PESQUISA	11
1.2	RELEVÂNCIA	14
1.3	OBJETIVOS	15
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	15
2	ASPECTOS TEÓRICOS	17
2.1	ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA: O SURGIMENTO DA BUROCRACIA	17
2.2	A VISÃO BUROCRÁTICA E A IMPORTÂNCIA DA NORMA	33
2.3	TIPOLOGIA DAS NORMAS	37
2.4	NORMAS E CONTROLE ORGANIZACIONAL	43
2.5	SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E CONTROLE ORGANIZACIONAL	50
3	METODOLOGIA	55
3.1	ESQUEMA DE PESQUISA	55
3.2	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	57
3.3	TRATAMENTO DOS DADOS	60
4	ANÁLISE DOS DADOS	65
4.1	A PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA (PMV)	65
4.2	O NASCIMENTO DE UM PROCESSO NA PMV	74
4.3	A TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS NA PMV	88
4.4	A MORTE DE UM PROCESSO NA PMV	100
4.5	FATORES DE INFLUÊNCIA NA DINÂMICA PROCESSUAL DA PMV	107
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
	REFERÊNCIAS	115
	ANEXOS	121
	ANEXO 1: NORMA GUIA DA PMV	121
	ANEXO 2: FLUXOGRAMA PARA ELABORAÇÃO DE NORMAS DE PROCEDIMENTO NA PMV	124
	ANEXO 3: TABELA DE ASSUNTOS – SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS (EXEMPLO)	125

1 INTRODUÇÃO

1.1 O Problema de Pesquisa

Desde o início do século XX, quando surgem as primeiras abordagens “científicas”, a Administração das organizações se inclina e se aproxima da concepção cartesiana, que privilegia as questões objetivas. Tal pensamento administrativo, de origem racional-positivista, sobrevive sob a crença de que, quanto mais fracas as regras que balizam determinada ação, maior a possibilidade de atuação subjetiva dos atores. Nesse universo, a ação do homem segundo suas emoções, instintos ou qualquer outra reação que se distancie do corpo normativo representa a incerteza, que deve ser evitada a todo custo para o bem da empresa. As organizações se estruturam de forma a otimizar seu trabalho e evitar as imprevisibilidades, lançando mão para isso de diversos artifícios.

Desde os princípios da Administração há uma preocupação com o controle a ser exercido sobre os processos, de forma a direcionar os esforços para aperfeiçoar o sistema em direção às metas a serem alcançadas. Assim, seguindo o pensamento do *homo economicus* que foi base da teoria taylorista e que reza que é possível selecionar o melhor entre os caminhos através da racionalidade, vê-se nas organizações uma busca pelas melhores ferramentas, capazes de dar conta tanto dos ânimos de seus trabalhadores como reger a relação com ambiente inerentemente caótico que as circundam.

As clássicas quatro funções da administração de Fayol - planejar, organizar, liderar e controlar - foram refinadas, ampliadas e desdobradas em diversas tecnologias de gestão que hoje podem possuir atuação ampla, se adaptando à maioria das organizações, ou aplicação restrita, ligadas a campos e mercados de trabalho específicos. Dentre as formas mais clássicas de ordenar uma organização está a burocracia, forma estudada inicialmente por Max Weber e que aposta no poder e na impessoalidade das regras para manter a coesão do sistema organizacional. A formulação burocrática está focada antes nos *meios* acreditando que, se forem seguidos à risca, conduzem aos *fins* de forma ótima.

A burocracia evoluiu e se modificou ao longo dos anos, ganhando novas ferramentas que facilitaram a racionalização dos procedimentos, o planejamento das atividades e o controle do que é feito nas organizações. Paralelamente a esse desenvolvimento, surgem os sistemas informáticos, que começam a se expandir e ganhar popularidade na década de 80. O desenvolvimento de diversas tecnologias de interconexão, bem como a evolução técnica da microeletrônica voltada para o setor, elevou o computador ao grau de ferramenta básica nas organizações. Em meados da década de 90, a internet, rede mundial de computadores, já chegava a milhões de escritórios e lares ao longo do globo terrestre, consolidando o movimento da globalização como definitivo.

Atiradas em um mercado global, as organizações vêem a necessidade de se adaptar, utilizando para isso as tecnologias de comunicação que ora surgiam. São implantadas redes de computadores no interior das organizações, dando suporte a sistemas de informação que tem como função ordenar e controlar as ações e o processo produtivo.

Um órgão público, caracterizado pela ordem burocrática com que trata seus afazeres, tende a escolher meios para tal adaptação que sejam afeitos a seu *modus operandi* clássico, ou seja, o modo impessoal e técnico. Dessa forma, surgem meios de controle e ação organizacional que se adaptem ao modelo burocrático sem substituí-lo.

A Prefeitura Municipal de Vitória (PMV), foco do presente trabalho, entrou na era da informatização durante o primeiro mandato de Luiz Paulo Vellozo Lucas, que governou o município entre 1997 e 2004. Os computadores já existentes na Prefeitura foram acrescidos de tantos outros, que agora eram interligados através da Rede Metropolitana de Informações, criando a possibilidade de intercomunicação eletrônica entre as secretarias e gabinetes que se encontram na sede da PMV e destas com os órgãos externos à estrutura.

A nova estrutura tecnológica da PMV não demorou a ser preenchida com sistemas de informação, utilizados para os mais diversos fins, desde controle de almoxarifado até o apoio às compras da instituição. Dentre os que possuem

maior destaque está o Sistema de Protocolos Administrativos (SIPAD), que começou a funcionar em 1999 e lida com os processos administrativos da PMV.

As demandas operacionais que são dirigidas ao executivo municipal se materializam nos processos, conjunto seqüencial de ações que visa atingir uma meta, instrumentos utilizados para registrar o andamento da solicitação e que devem possuir início, meio e fim. A natureza da questão neles colocada faz com que circulem por diversos departamentos de secretarias diversas, em etapas que contribuem para sua elucidação.

O SIPAD veio para acompanhar os processos e controlar seus andamentos, papel que estava unicamente nas mãos dos funcionários anteriormente. O sistema se alia, então, à burocracia estatal, agigantando seus braços através de um sistema eletrônico que possui artifícios que o tornam necessário na dinâmica processual.

O presente trabalho de pesquisa está relacionado à rota que os processos seguem no interior da organização e os fatores determinantes para sua conclusão. A pergunta que guiou a pesquisa é: quais são os fatores que afetam a dinâmica dos processos administrativos na Prefeitura Municipal de Vitória?

Antes, porém,urgia como objetivo o conhecimento da estrutura processual da PMV, através de todos os sistemas, forças e leis que são instituídas sobre o assunto. A partir disso foi possível recuperar documentação na própria PMV, que ajudou a dar corpo à pesquisa, apontando seus rumos.

Para elucidar tais questões, foram realizadas entrevistas com atores públicos ligados diretamente ao processo de normatização e controle dos processos na PMV, que constituem um grupo institucionalmente criado para esse fim. Através de suas falas, tomadas através de entrevistas não-diretivas, pôde-se explorar a dinâmica processual da PMV, buscando-se assim os fatores de influência de tal atividade. As falas dos atores suscitaram novas buscas por documentos e informações relevantes para o conhecimento de tais práticas, que foram confrontadas com o que foi observado na teoria vigente sobre o assunto.

A análise dos dados foi realizada confrontando-se os dados obtidos através das entrevistas com os aspectos teóricos levantados, criando assim um ambiente de discussão sobre o tema, permitindo uma problematização cuja função final está na compreensão do tema, bem como da elucidação de diferentes questões que ajudem, em última análise, na estruturação da PMV em sua atividade processual.

1.2 Relevância

A relação entre norma e prática tem sido estudada por diversos autores como é o caso de Zarifian (1990) e Schwartz (2004), entre muitos outros. Desde Taylor, cujos esforços estavam concentrados na eficácia da prescrição, muitos perceberam que diversos fatores intervêm na execução das tarefas, cujas regras são definidas pelos estrategistas empresariais.

Cada norma esconde em primeiro lugar uma fração mínima do conjunto de esforços determinados para a consecução dos objetivos empresariais, fixados *a priori*. Se, por um lado, o administrador espera e trabalha para o cumprimento do que está estabelecido, por outro, no trabalhador, agem inúmeras forças ligadas a características pessoais, sócio-culturais e cotidianas que determinam o andamento da ação organizacional. Interesses, medos, falta de conhecimento entre outros fatores circundam cada ação, cada momento da vida organizacional.

Cada dinâmica é, portanto, única. Somente através do estudo do caso é possível compreender os jogos de força que atuam na organização e são decisivos em seu comportamento como um todo, determinando por fim os resultados obtidos.

O presente estudo tem como finalidade principal o mapeamento dos principais fatores de influência sobre a dinâmica processual da PMV. Trata-se de atividade de grande importância para o município de Vitória, já que é através dos processos que as demandas dos munícipes, bem como as questões da própria PMV, são resolvidas. Trata-se de um canal de comunicação entre PMV

e seus públicos interessados, canal esse que recebe milhares de entradas todos os meses, determinando muito do funcionamento do executivo municipal.

O estudo pretende contribuir para o conhecimento do atual momento da administração pública municipal. Com isso, pretende-se gerar material capaz de subsidiar futuros estudos e ações que tenham como função última a melhoria da administração municipal e, por consequência, a melhorias dos serviços públicos municipais prestados aos moradores da cidade de Vitória e demais públicos interessados.

1.3 Objetivos

O objetivo primário da presente pesquisa é identificar os fatores que afetam a dinâmica dos processos administrativos na Prefeitura Municipal de Vitória. O alcance de tal objetivo está condicionado à compreensão de tal dinâmica processual, desde o surgimento até o encerramento dos processos administrativos.

Os objetivos secundários dessa pesquisa são: conhecer a forma como nasce um processo, bem como sua dinâmica de tramitação e a atividade de encerramento dos mesmos, quando são encaminhados para arquivo para posterior descarte ou recolhimento perpétuo em caso de se tratar de documento com valor histórico. Com isso, pretende-se elaborar um retrato amplo da atividade processual da PMV, capaz de embasar as reflexões sobre seu funcionamento.

1.4 Estrutura do Trabalho

O presente trabalho se inicia com uma argumentação introdutória calcada na apresentação do tema da pesquisa, bem como da problemática levantada e os meios utilizados para obtenção de respostas.

A seguir é realizado um levantamento teórico, contendo questões relativas ao tema pesquisado. Em primeiro lugar, trata-se da forma como as organizações foram tomando o desenho estrutural que possuem no momento. É realizado,

nessa parte, um levantamento histórico, verificando desde os primeiros desenhos organizacionais até abordagens mais recentes. Também é estudada a forma como o modelo burocrático de análise é compreendido. Em seguida, ainda no mesmo capítulo, é tratada a temática do controle organizacional, tendo como base para discussão as normas organizacionais e suas tipologias, além dos sistemas de informação utilizados como forma de controle.

Na terceira parte é descrita a metodologia utilizada para a execução deste trabalho, com a descrição da forma como os dados foram colhidos, além da discussão sobre a forma como a pesquisa é classificada nas Ciências Sociais.

Em seguida é realizada a análise dos dados obtidos, utilizando-se para isso o confronto entre o material teórico colhido com o que foi observado em campo, obtendo-se assim uma discussão mais ampla sobre a dinâmica processual da PMV nas três fases na qual foi estratificada: nascimento, tramitação e morte dos processos. Com isso, são identificados ainda nesta parte os fatores que influenciam a atividade processual na PMV.

As considerações finais são tecidas logo após a discussão dos dados, trazendo uma análise última sobre o trabalho, além de apontar caminhos para novas pesquisas tanto sobre a PMV como sobre a temática processual em órgãos públicos.

Fechando a dissertação, são colocados anexos que ilustram alguns aspectos relativos à estrutura processual da PMV, como normas e fluxos de documentos.

2 ASPECTOS TEÓRICOS

2.1 Organização e Estrutura: o Surgimento da Burocracia

A natureza das organizações pressupõe uma estrutura capaz de dar suporte às suas atividades. As organizações existem para desempenhar o que indivíduos sozinhos não conseguiriam. A associação de pessoas com vistas a fins específicos foi capaz, ao longo da história, de erigir monumentos como as Pirâmides de Gizé, formar exércitos cuja disciplina é a lei maior, fundar fábricas de produção artesanal, dentre inúmeras outras conquistas. Os grandes feitos da humanidade, bem como boa parte dos pequenos, foram resultado da cooperação entre pessoas. Uma estrutura é antes um meio, que é racionalmente idealizada com vistas a fins propostos.

O século XX assistiu uma rápida proliferação do número de organizações, que ora surgiam para dar conta das novas demandas de uma sociedade igualmente nova, calcada em valores nunca antes experimentados com tanta veemência. Nesse ínterim, também surgem diversas técnicas e formas de se administrar empreendimentos, em uma linha evolutiva de que não se pode enxergar o fim. Diversos tipos de estruturação organizacional foram propostos, variando conforme a localização, as finalidades e os recursos disponíveis por cada empresa. Essas tecnologias de gestão têm como objetivo primário permitir às organizações acompanhar as sociedades de que fazem parte, assimilando em seu interior de forma simbiótica as mudanças sociais que acontecem em ritmo intenso.

Esta parte do trabalho tem como função fazer um levantamento histórico sobre a forma como as organizações se estruturaram ao longo do século XX. Sua função é fornecer subsídios para que se possa compreender a influência que a estruturação tem sobre a forma de ação dos atores organizacionais, determinando a divisão do trabalho e, em muitos casos, a sua forma de execução. Trata-se, portanto, de tema relevante para a compreensão da questão colocada pela presente pesquisa.

Donaldson (2001, p. 105) define estrutura organizacional como

o conjunto recorrente e relacionamentos entre os membros da organização [...] o que inclui (sem se restringir a isso) os relacionamentos de autoridade e de subordinação como representados no organograma, os comportamentos requeridos pelos regulamentos da organização e os padrões adotados na tomada de decisão, como descentralização, padrões de comunicação e outros padrões de comportamento.

Os estudiosos das organizações costumam se interessar por dois tipos de estrutura: a estrutura social e a física (HATCH, 1997, p. 161). Neste trabalho, apesar da reconhecida importância da estrutura física no desempenho organizacional (como será brevemente citada à frente), será abordada somente a estrutura social, em função do objeto proposto na pesquisa.

A partir do séc. XII, ainda na idade média, os europeus começam a se organizar com vistas à produção manufatureira. A produção que predomina em toda a idade média era puramente artesanal, utilizando poucas ferramentas e sendo realizada por um artesão ou por um pequeno grupo na casa do próprio artesão. Quando necessária, a divisão do trabalho era bem clara e orientada pelo saber individual, havendo mestres, aprendizes e trabalhadores por jornada.

Surgem as corporações de ofício ou guildas, entidades responsáveis pelo controle da produção de artefatos artesanais em determinadas áreas. Congregavam artesões do mesmo ofício e controlavam preços, hierarquias, margem de lucro, tamanho da produção entre outros fatores.

A produção manufatureira ajudou a fomentar o mercado consumidor europeu, ajudada pelo desenvolvimento do comércio monetário. A constante escalada rumo à especialização do trabalho, com cada trabalhador se ocupando de uma parte do processo produtivo, é o embrião da forma de organização que predominará nos séculos seguintes.

A Inglaterra é a primeira a superar esta fase manufatureira, dando no século XVIII um passo que mudaria para sempre a humanidade, tanto socialmente como politicamente: a invenção da indústria. A Revolução Industrial se deu na Inglaterra em função de uma série de fatores favoráveis, dentre eles: o vasto

capital acumulado durante o mercantilismo; o grande império colonial produtor e também consumidor de matéria prima; as leis de cercamento dos campos, medida do parlamento inglês que tornou privadas terras de acesso público, provocando um grande êxodo do campo e produzindo, portanto, um excedente de mão de obra que se concentraria nas cidades que ora nasciam. Também teve influência o fato da Inglaterra ser um Estado liberal burguês, diferentemente das monarquias absolutistas que dirigiam a maioria dos Estados-nação europeus da época.

Socialmente, a Revolução Industrial está entre os eventos mais importantes que deram início ao período conhecido como modernidade. Berman (2001, p. 15) chama de modernidade “um tipo de experiência vital – experiência de tempo e espaço, de si mesmo e dos outros, das possibilidades e perigos da vida – que é compartilhada por homens e mulheres em todo o mundo, hoje.”

Trata-se de um movimento do qual nenhum ser humano sobre a terra escapou. Apesar de tal experiência unir todos sobre o globo, ela também atira todos em uma constante de desintegração e mudança. Da era feudal, a humanidade passa a um mundo onde, segundo Marx (1996), “tudo que é sólido desmancha no ar”. Se antes a tradição era a grande guia de uma sociedade baseada em relações de subserviência inalteráveis, agora o homem tem a razão como guia dos seus atos. Na era moderna, surge do emprego da razão o homem-sujeito, uma subjetividade capaz de atribuir sentido ao mundo, tornando conhecimento (através da racionalidade) os dados colhidos no *cosmos*. A condução dos processos produtivos passa a conter métodos rígidos, capazes de dar conta das metas impostas em uma sociedade cada vez mais influenciada pelas bases positivistas. A passagem do sensível para o racional se dá, portanto, através de um impulso de autodeterminação do homem: tal autodeterminação é a libertação trazida pela autonomia. “Libertar-se é autodeterminar-se através da pura posse da razão por si mesma” (SODRÉ, 1996, p. 41). Cabe ao homem gerir seus processos e é a razão o principal instrumento utilizado para intermediar idéias, exercício e finalidades. Vale uma breve retomada sobre a constituição da sociedade ocidental para compreender como o homem se posicionou durante esse processo.

A sociedade feudal era fortemente influenciada pela ótica judaico-cristã, que transcende a esfera dos homens e é tomada como ponto de observação externo ao mundo, sendo classicamente responsável pela modelagem das perspectivas universais nas sociedades ocidentais desde o império romano. Dessa forma, toda sorte de ritos e práticas sociais tinha íntima ligação com o dito por Deus, que naquele momento histórico era o único a ter voz. Assim, nas sociedades clássicas, os processos estão intimamente ligados às representações cósmicas e biológicas, transcendentais e impossíveis de serem controladas. A mesma razão transcendente une e determina as instituições, como a política, a religiosa e a econômica. O modo de produção que aqui se desenvolve está ligado à subsistência, estando o trabalhador ligado à terra por uma relação de servidão ao senhor feudal (o dono da terra). Tal dinâmica dificulta a mobilidade social e o intercâmbio de novas técnicas de produção.

A crise do sistema feudal, uma combinação da chamada “trilogia” (fome, peste e guerras), em conjunto com o fortalecimento da autoridade real (que viria a governar de forma absoluta os estados-nação que nasciam) e a emergência da burguesia, culmina com a reorganização social em volta das cidades, em função das fábricas mecanizadas que nasciam. Com a Revolução Industrial, o homem “se inventa”, fazendo da razão a força motriz de um novo projeto de sociedade. Filosoficamente, tem destaque o Movimento Iluminista, tido por Habermas (2003) como o autor do “projeto da modernidade” e que defendeu universalmente a moralidade, a objetividade da ciência, a lei e a arte autônoma.

A ciência, que nasce com vigor e passa a balizar a ação humana no início da modernidade, trata também de tentar compreender o novo modelo de sociedade que se formava. Aqui começa a divisão colocada por Cooper e Burrell (2006), que apontam duas versões distintas dentro do modernismo: o *modernismo crítico*, uma reanimação do programa iluminista de Kant com vistas à emancipação humana através da razão, onde o homem é visto como uma subjetividade que atribui sentido no mundo: o sujeito possui autonomia e liberdade (MANCIBO, 2000, p. 4); e o *modernismo sistêmico*, conhecido hoje como racionalidade instrumental e que parte da utilização da razão proposta por Saint-Simon e Comte. Tal razão instrumentalizada é utilizada por pensadores interessados em sua aplicação na solução dos problemas que

surgiam no governo, administração e planejamento, em uma sociedade agora industrializada. Esses são os rudimentos do pensamento organizacional cuja raiz está na filosofia fundada no iluminismo.

Tais investidas pioneiras de utilização da razão levaram o pensamento social, desde seu início, a ser enxergado à luz da metáfora fisiológica, sendo a sociedade entendida como um ser vivo, um corpo dividido em partes interdependentes, possuindo cada uma dessas partes uma função específica na manutenção ordem. Quando uma dessas partes entrava em crise, todo o resto do “corpo” também sofria. Era necessário, portanto, conhecer os remédios específicos que atacariam determinados tipos de problemas.

O início dessa metáfora na ciência moderna pode ser atribuído ao já citado Saint-Simon (1760-1825). Entre suas utopias para livrar a sociedade européia da desagregação trazida pela afirmação dos ideais burgueses no final do séc. XVIII e início do séc. XIX, se destacava uma profunda preocupação com a justiça social, com o progresso científico e com uma reorganização das sociedades, agora industriais. Era vista como necessária uma forma de restituir o sentimento de comunidade que teria sido usurpada pelas mudanças provocadas pelas revoluções Industrial e Francesa. A solução, segundo Saint-Simon, seria a fundação de uma nova ciência, a “fisiologia social”, que daria conta desse “corpo social”. Nasce aí a escola francesa que mais tarde se ocuparia de organizar cientificamente o interior das empresas. (NOGUEIRA, 2003, p. 147).

Tal visão fisiológica evolui através dos tempos, incorporando elementos do positivismo de Auguste Comte, além de contribuições de Herbert Spencer e Alfred Espinas, até chegar a Emile Durkheim, que acaba por fundar a Sociologia, com método e aparelho conceitual próprios, deixando de lado os métodos biológicos que eram utilizados para compreender a sociedade. Persiste, no entanto, uma concepção de que a sociedade não seria a simples soma de indivíduos, mas sim um sistema formado por sua associação. Assim,

agregando-se, penetrando-se, fundindo-se, as almas individuais dão nascimento a um ser, psíquico se quisermos, mas que constitui individualidade psíquica de novo gênero. O grupo pensa, sente, age diferentemente da maneira de pensar, sentir e agir de seus

membros, quando isolados. (DURKHEIM, *apud* NOGUEIRA, 2003, p. 148).

As teorias administrativas surgidas no séc. XX possuem raiz na metáfora orgânica. Persiste a idéia da divisão e do relacionamento entre as partes, uma coesão que derivaria de um sistema de regras que deveriam ser interiorizadas pelos membros, criando uma comunidade de valores que trariam o bom relacionamento e a permanência do todo. Esse ideário está presente na teoria sobre Administração desde as proposições pioneiras de Taylor e Fayol, que lançam uma idéia mecanicista onde o objetivo da organização está em relacionar suas divisões de forma ótima e eliminando toda sorte de desperdícios, até as abordagens sistêmicas, onde o homem é visto como peça da composição social, autor e objeto de um conjunto de regras que, quanto melhor interiorizadas, melhor a vida em conjunto.

Aqui nasce o taylorismo, cuja fundamentação racional respondia a uma necessidade da sociedade da época, onde as bases tecnocráticas eram abraçadas como as condutoras da nova era da experiência humana que nascia. Assim, como coloca Reed,

A consequência não intencional desta perspectiva, no pensamento e análise sociais, foi a sublimação, senão mesmo a assimilação explícita, dos problemas morais e políticos numa ideologia tecnocrática que os reduziu ao estatuto de problemas técnicos mais relacionados com os meios que com os fins. Os gestores tornavam-se engenheiros sociais e organizacionais que concebiam e construíam a estrutura através da qual este processo se cumpria – ou seja, o processo através do qual os problemas morais e políticos se transformavam em assunto técnico. (REED, 1997, p. 1-2)

Tal perspectiva, segundo o autor, tornou-se dominante, apesar das pressões ocorridas em tempos mais recentes, preocupadas com os processos sociais mais complexos que orientam as mudanças organizacionais em um ambiente globalizado. Não há, contudo, como subestimar a influência da teoria clássica mesmo nas mais modernas abordagens.

Entre os pilares dessas abordagens iniciais está a idéia de que é necessário controlar pessoas e processos para que a organização atinja seus objetivos com o máximo de eficiência. Um aparato disciplinar deve ser o mais rígido possível nas abordagens clássicas, na intenção de conter possíveis desvios em relação à norma ou à estrutura pré-estabelecida, mantendo um todo coeso

frente a um meio-ambiente e a um ambiente interno potencialmente desestabilizadores. À época da criação de seu método de gestão, Taylor via na sociedade americana o que Weber descreve como autoridade tradicional. Os artesãos e operários especializados eram contratados no regime de empreitada, dando aos gestores das empresas poucas possibilidades de controle da produção e, o mais importante, dando autonomia e poder aos operários (ZARIFIAN, 1990, p. 74). Tal dinâmica pode ser vista como a transição para a burocracia, que será abordada mais adiante.

O método de Taylor parte da idéia do *homo economicus*, proposição segundo a qual o homem é um ser que faz uso da racionalidade na seleção de todos os cursos disponíveis no momento em que toma uma decisão. Dessa forma, é sempre possível escolher a melhor alternativa, capaz de maximizar os resultados de forma esperada.

A administração científica de Taylor tem como função retirar o poder decisório das mãos dos trabalhadores e passá-los para um sistema concebido e administrado por gestores. O objetivo de seu trabalho repousava em mudar o comportamento dos trabalhadores através de uma gerência “científica” de seus atos. Logo no começo de sua obra mais importante, *Princípios de Administração Científica* (1978, p.27), o autor coloca, categoricamente: “no passado, o homem estava em primeiro lugar; no futuro, o sistema terá a primazia”. Surgia a crença no sistema como disciplinador do trabalho, envolvendo o homem em uma teia de sujeição expressa pelo esquema trabalho => remuneração => sobrevivência.

Zarifian (1990) elenca seis pontos que caracterizam a abordagem taylorista da produção: (a) produtividade é primeiramente uma economia dos gestos, sendo que o seu incremento dependia do encurtamento do tempo necessário à execução do trabalho; (b) a criação de um departamento de organizações e métodos era vista como um desvio necessário do *status quo* da produção, com a função de organizar racionalmente os processos de trabalho que se encontravam dominados por um saber empírico individual; (c) Taylor não procura apropriar-se do saber fazer operário, mas sim quebrar o monopólio dos operários sobre os seus próprios atos; (d) a relação “Iniciativas e Incentivo”

deveria ser abandonada em benefício de um novo tipo de acordo dos pontos: a relação trabalho-salário, que criavam um vínculo entre operário e fábrica; (e) o projeto taylorista permitia a absorção de mão-de-obra desqualificada (abundante nos campos entre os imigrantes) já que o importante era a adaptação do operário às normas de trabalho; (f) o taylorismo não pretende intensificar o trabalho, mas interfere nos condicionantes da produtividade, de duas formas a saber: divisão do trabalho em conjunto com o condicionamento dos gestos aos movimentos dos instrumentos de trabalho, e o aumento do ritmo através da programação de uma seqüência de operações.

Jules Henry Fayol, contemporâneo de Taylor, fundou a escola teórica dos “princípios da direção”, se preocupando com a autoridade formal e com o papel da supervisão direta dos trabalhos. Popularizaram termos como *unidade de comando* (a cada subordinado deveria corresponder um supervisor), *cadeia de comando* (conhecida pela figura do organograma) e amplitude de comando (referente ao número de subordinados de um superior hierárquico) (MINTZBERG, 1995, p. 27-28). São 13 os principais princípios gerais da gestão segundo Fayol, a saber (MORGAN, 1996, p. 28):

1. Unidade de comando (um empregado deve receber ordens somente de um único superior);
2. Hierarquia (autoridade caminha do topo para a base do organograma);
3. Amplitude de controle (adequação entre número de subordinados e supervisores, a fim de evitar problemas de coordenação e comunicação);
4. Assessoria e linha (o pessoal da assessoria deve fornecer a orientação necessária à execução do trabalho, respeitando, porém a hierarquia);
5. Iniciativa
6. Divisão do trabalho (adotada visando a obtenção dos objetivos da organização de forma eficiente);
7. Autoridade e responsabilidade (não faz sentido dar a alguém uma responsabilidade se essa pessoa não possui autoridade para sua execução);
8. Centralização da autoridade (variando somente para melhor aproveitamento das capacidades do pessoal);
9. Disciplina;
10. Subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais (primazia do sistema, como colocaria também Taylor);

11. Equidade (boa relação entre a remuneração e volume dos gastos com ela);
12. Estabilidade e manutenção do pessoal (facilitando o desenvolvimento das habilidades);
13. Espírito de união.

Não podem ser ignoradas as influências do militarismo na estruturação organizacional sugerida pelos autores da escola clássica. Desde Frederico, o Grande, que reinou na Prússia entre 1740 e 1786, o militarismo é exemplo de organização mecanicista. Frederico herdou um exército composto sobretudo por “mendigos, mercenários estrangeiros e recrutas mal intencionados – uma massa de pessoas sem princípio” (MORGAN, 1996, p. 25). Copiando e adaptando algumas práticas das legiões romanas e das armadas européias do século XVI e introduzindo diversas inovações, Frederico buscou transformar o exército em um instrumento confiável e eficiente. Para isso, criou o destacamento de soldados rasos e deu-lhes uniformes, além de entender a todos os regulamentos, especializar as posições de combate, criação de linguagem padrão de comando e treinamento exaustivo contendo exercícios de guerra e disciplina. (op. cit.)

A idéia de Frederico era fazer com que o exército funcionasse como um mecanismo eficiente, através da padronização de partes por ele criadas. Uma das grandes inovações do imperador foi a introdução da hierarquia rígida como forma de controle. Para ele, os homens deveriam ser ensinados a temer seus oficiais mais que o inimigo. (MORGAN, 1996, p. 26)

A compreensão da gestão como normalização puramente é, porém, incompleta, já que o uso do trabalhador nunca será total. As dramáticas do uso de si, como coloca Schwartz (2004), são exemplos do retrabalho mental das funções que são delegadas. A essência do indivíduo é muito complexa para que seja preso em relações normativas de controle, se levarmos em conta os aspectos psicológicos que subjazem cada pensamento, cada ato, cada decisão.

Essa concepção do homem como uma complexidade maior, incapaz de seguir à risca todos os preceitos e normas que lhe são colocados, entra definitivamente no mundo da teoria e técnica organizacional em 1927, quando

os estudiosos de Harvard Elton Mayo e Fritz Roethlisberger são convidados a realizar pesquisas na fábrica da Western Electric Company, em Hawthorne, um bairro de Chicago. Sua função era verificar a relação entre produtividade dos trabalhadores e as condições físicas do trabalho, sendo que esperavam comprovar a tese de que, ao aumentar a luminosidade, a produtividade também aumentaria. Levaram os trabalhadores de um setor a uma nova sala e gradualmente acrescentaram lâmpadas ao ambiente. Realmente verificaram que mais peças eram montadas conforme a luminosidade aumentava. Antes de redigir o relatório, fizeram uma contra-prova diminuindo a quantidade de lâmpadas novamente, esperando a queda na produtividade conforme o número de lâmpadas decrescia. O resultado foi surpreendente para os pesquisadores: mesmo com a retirada de lâmpadas, a produtividade continuou aumentando. A conclusão é de que a produtividade subiu quando os trabalhadores sentiram que a direção da empresa dava-lhes importância. Nascia ali a Escola de Relações Humanas, que inaugurou a preocupação com as questões informais, ou seja, as influências sociais que subjazem as normas organizacionais. Indo além do *homo economicus* de Taylor, temos agora o *homo social* (HATCH, 1997, p. 241).

Não devemos, porém, incorrer no erro de acreditar que a única descoberta da experiência de Hawthorne foi a influência dos aspectos sociais no trabalho. Como lembra HATCH (1997, p. 242), os efeitos sociais notados pelos pesquisadores foram provocados antes por mudanças no ambiente. Assim, o ambiente físico tem grande influência na dinâmica social das organizações.

O controle burocrático que teve como primeiro analista Max Weber, evoluiu por todo o século XX agregando novas formas de ação e se adaptando às mudanças sociais que ocorreram no período. Chega ao século XXI incorporando novas tecnologias e modos de fazer, mas mantém algumas bases fundadoras, como as normas e a impessoalidade no trato com os procedimentos.

Max Weber, juntamente com Émile Durkheim e Karl Marx, constituem a base do pensamento sociológico moderno, com cada um capitaneando uma vertente do pensamento social. Weber define a sociologia como “uma ciência que

pretende compreender interpretativamente a ação social e assim explicá-la causalmente em seu curso e em seus efeitos” (WEBER, 199, p. 3). A idéia de compreensão surge exatamente em contraposição ao ideário positivista, que tinha larga penetração no pensamento social da época, negando a idéia de natureza (ontologia) das relações sociais, permitindo emergir uma matriz de estudo hermenêutico-compreensiva, fundada na análise de fenômenos subjetivamente apreensíveis. O conceito de ação social, que será abordado mais à frente, constitui a base da sociologia weberiana.

Weber dispensa em sua sociologia a indagação metafísica em busca do “verdadeiro”, do “universalmente válido”, para privilegiar o entendimento dos arranjos formados pelos homens e passíveis de compreensão através de sistemas que são próprios a estes. Respeita, antes de qualquer coisa, a formação social e histórica, que para o autor devem ser compreendidas segundo suas singularidades, negando os métodos comparativos que são presentes na sociologia de Durkheim. Para Weber (2005, p.16), o papel da sociologia é interpretar a conduta humana inteligível. A investigação sociológica busca, para ele, a interpretação, na pretensão de alcançar evidências. As evidências da compreensão podem ser racionais (de caráter lógico, de resultado exato encerrado dentro do sistema que a valida, como no caso da matemática) ou intuitivamente compreensíveis (de caráter emocional, receptivo-artístico).

Dentro da metodologia de estudo sociológico proposta por Weber, tal divisão se coloca de forma central, demonstrando a forma como a compreensão se estrutura:

... muitas vezes não conseguimos compreender, com plena evidência, alguns dos “fins” últimos e “valores” pelos quais podem orientar-se, segundo a experiência, as ações de uma pessoa; eventualmente, conseguimos apreendê-los intelectualmente mas, por outro lado, quanto mais divergem de nossos próprios valores últimos, tanto mais dificuldade encontramos em torná-los compreensíveis por uma *revivência* mediante a imaginação intuitiva. Nessas condições, temos de contentar-nos, conforme o caso, com sua interpretação exclusivamente *intelectual*, ou, eventualmente, quando até esta tentativa falha, aceitá-los simplesmente como dados. Trata-se, neste caso, de tornar inteligível para nós o desenrolar da ação por eles motivadas, a partir de seus pontos de orientação inteligível para nós o desenrolar da ação por eles motivadas, a partir de seus pontos de orientação interpretados

intelectualmente na medida do possível, ou intuitivamente revividos, na maior aproximação possível. (WEBER, 1999, p.4. grifos do autor.)

Nesse ínterim, Weber propõe a construção de tipos ideais, ou seja, a verificação de como a ação *teria* se desenvolvido em condições ótimas, dentro de um padrão de racionalidade segundo a qual foi projetada. A partir do modelo ideal, mapeiam-se os afetos irracionais que a atingiram, sendo estes tomados como perturbações. Nesse ponto, a sociologia compreensiva é “racionalista”, mas de forma exclusivamente metodológica. Nota-se nesta parte da obra de Weber a influência dos estudos de Immanuel Kant sobre a metafísica da razão.

A idéia de tipos ideais colocada pelo autor também tem relação com a temática da ação. Tipo ideal é um conceitual de sentido subjetivo atribuído a um ator hipotético num dado tipo de conduta (WEBER, 2005, pg.11). O conceito de tipo ideal corresponde, no pensamento weberiano, a um processo de conceituação que abstrai de fenômenos concretos o que existe de particular, constituindo assim um conceito individualizante. É construído pela abstração e combinação de um indefinido número de elementos que, embora encontrados na realidade, são raramente ou nunca descobertos nesta forma específica.

Como coloca Lazarte (1996, p. 73),

A sociologia constrói (...) tipos ideais e procura descobrir regras gerais do acontecer. Em oposição à história, que se esforça em conseguir a análise e a imputação causal das personalidades, das estruturas e das ações individuais consideradas culturalmente importantes. A construção conceitual da sociologia encontra o seu material paradigmático, de maneira essencial, mas não de maneira exclusiva, nas realidades da ação consideradas também importantes a partir do ponto de vista da história. Ela constrói também os seus conceitos e busca as suas leis com o propósito, sobretudo, de poder prestar um serviço para a imputação causal histórica dos fenômenos culturalmente importantes.

O tipo ideal, segundo Weber, expõe como se desenvolveria uma forma particular de ação social se o fizesse racionalmente em direção a um fim e se fosse orientada de forma a atingir um e somente um fim. Assim, o tipo ideal não descreveria um curso concreto de ação, mas um desenvolvimento normativamente ideal, isto é, um curso de ação “objetivamente possível”. A criação de tipos ideais tem o propósito de facilitar a análise de questões empíricas - daí emergiriam os modelos e conceitos que o cientista social utilizaria para fazer pesquisa.

Um desses conceitos é o da burocracia, forjado pelo próprio Weber. Desde sua proposição, o modelo burocrático é largamente utilizado como base na explicação dos fenômenos organizacionais, que ganharam grande importância na era moderna.

Enquanto em Marx surge o conceito de mais valia como motor das diferenças sociais e em Durkheim a idéia de fato social, no cerne da abordagem de Weber está a noção de *ação social*, relacionada à forma como as atividades voltadas a uma finalidade são realizadas nos agrupamentos sociais. Weber define a *ação* como “um comportamento humano (tanto faz tratar-se de um fazer externo ou interno de omitir ou permitir) sempre que e na medida em que o agente ou os agentes o relacionem a um *sentido* subjetivo” (WEBER, 1999, p.3. grifos do autor). Já a *ação social* é definida pelo sociólogo como “uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de *outros*, orientando-se por este em seu curso” (WEBER, 1999, p.3. grifos do autor). A *ação social* é, portanto, orientada não somente aos interesses do agente, mas sim à reação presumida da pessoa ou grupo que sofre a ação.

A ação social orienta-se pelo comportamento dos outros, seja este passado, presente ou esperado no futuro. “Outros” para o autor podem ser indivíduos, grupos ou mesmo uma multiplicidade indeterminada de pessoas desconhecidas. A sociologia de Weber depende do conceito de ação social: “Para a sociologia, o objeto a ser investigado é precisamente a conexão de *sentido* das ações” (WEBER, 1999, p.9. grifos do autor).

A ação se organiza segundo a relação social, que ocorre quando o sentido de uma ação do indivíduo se relaciona de alguma forma com a atitude do outro, criando assim uma orientação mútua baseada na significação de determinada ação para os envolvidos.

As ações não respeitam uma regularidade absoluta. Dessa forma, surge a idéia de probabilidade. Apesar de muitos fatores indicarem a possibilidade de ocorrência de uma ação, dificilmente será possível prever com certeza o que ocorrerá.

Uma ação não é social quando se orienta ao comportamento de objetos materiais (em se tratando de ação externa). Da mesma forma, uma ação interna, como uma oração solitária, também não pode ser considerada uma ação por se encerrar na crença daquele que a realiza. Nem todo contato entre pessoas pode ser considerado ação social, mas somente aqueles que se orientam pelo comportamento de outra(s) pessoa(s).

A ação social pode ser determinada por quatro modos básicos (WEBER, 1999):

1. Modo tradicional: aquela determinada por um costume ou um hábito arraigado;
2. Modo afetivo: aquela determinada por afetos ou estados sentimentais;
3. Modo racional com relação a valores: determinada pela crença consciente num valor considerado importante, independentemente do êxito desse valor na realidade;
4. Modo racional referente a fins: determinada pelo cálculo racional que coloca fins e organiza os meios necessários.

Já por *relação social*, Weber (1999, p. 16) entende que é “o comportamento reciprocamente referido quanto a seu conteúdo de sentido por uma pluralidade de agentes e que se orienta por essa referência”. É a formação de uma probabilidade de que determinada ação social seja realizada de forma indicável (sempre em função do sentido). Não há a necessidade de “solidariedade” entre agentes, mas sim a possibilidade de fidelidade a uma determinada significação que está coletivamente disseminada.

O conceito de relação social permite compreender a formação dos grupos sociais, comunidades ou sociedades. Quando o grupo se une em função de um sentimento de pertinência, comumente associado a ordens tradicionais ou afetivas, tem-se uma comunidade. Em caso de ligações ou constituição de interesses entre os diversos atores envolvidos, tem-se uma sociedade. Surge a idéia de agrupamento, sendo que um grupo pode ser aberto ou fechado, conforme as regras para ingresso no mesmo.

Uma empresa, para Weber, é uma entidade que possui ação contínua e exerce determinados fins. O sistema capitalista tem entre suas bases a existência de

empresas, cuja finalidade mora na maximização do lucro, numa comunhão entre organização racional do trabalho e o desejo pelos ganhos monetários. Na gradação conceitual, a empresa vem depois de *sociedade* e *grupo*, mas precede a *instituição* e o *Estado*.

A sociologia se ocupa de tipos de ações, ou seja, regularidades de ação que se repetem de forma mais ou menos homogênea entre muitos agentes. À utilização efetiva de “modelos” de ação por um grupo de agentes (qualquer que seja o tamanho) dá-se o nome de *uso*. São exemplos de uso a moda e os costumes arraigados em determinada sociedade.

A ação pode ser orientada pela existência de uma ordem legítima. A probabilidade de orientação da ação é chamada de vigência da ordem em questão. A vigência de uma ordem está, portanto, acima do costume ou de uma situação de interesse, seja por obrigação ou por comportamento. A própria negação ou violação da ordem pode indicar o grau de vigência desta, na medida em que está sendo levada em conta em determinada ação.

A legitimidade de uma ordem só está garantida, segundo a atitude interna: de *modo afetivo* (entrega sentimental); de *modo racional referente a valores* (crença da vigência absoluta sob a expressão de valores supremos e obrigatórios) e de *modo religioso*. Segundo a expectativa de consequências externas ao indivíduo, uma ordem de legitimidade garantida ganha o nome de *convenção* quando a probabilidade de realização da ordem está garantida pela reprovação por parte do grupo social mantenedor daquela norma e de *direito* quando a coação – física ou psíquica – é empregada por determinado quadro de pessoas para forçar o cumprimento da ordem. O direito só existe sob um quadro coativo que o resguarde.

Já os agentes atribuem vigência legítima a uma ordem em virtude da *tradição*, de *crença afetiva* especialmente emocional, de *crença racional referente a valores* e de *estatuto existente* em cuja legitimidade se acredita (que nasce em virtude de acordo entre interessados ou em função de imposição).

Há uma relação social de luta quando as ações se orientam pelo propósito de impor a própria vontade contra a resistência de parceiro(s). A luta pode ser

“pacífica” quando não envolve violência física, como é o caso da concorrência, por exemplo, ou de “seleção” quando há uma disputa pela sobrevivência. Toda luta, mesmo que pacífica, leva com o tempo à seleção.

Uma relação social é considerada “comunitária” quando e na medida em que a atitude social está ligada ao sentido subjetivo dos participantes de pertencimento a determinado grupo social. Já uma relação social é denominada “associativa” quando e na medida em que a ação social está voltada para um ajuste ou união de interesses racionalmente motivados, como em um acordo racional. Está orientada de maneira racional referente a valores (por crença ou compromisso próprio) e de maneira racional referente a fins, em função da expectativa de lealdade da outra parte envolvida. A relação comunitária pode ser considerada, na maioria das vezes e em função do seu sentido visado, a antítese da luta.

Uma relação social (independentemente de ser comunitária ou associativa) é *aberta* para fora quando não é negada a participação nela a ninguém que reúna condições e esteja disposto à nela tomar parte, segundo suas ordens vigentes. Por outro lado, é *fechada* para fora quando a relação em que o conteúdo de seu sentido ou sua ordem vigente exclui, limita ou liga a participação a determinadas condições. O caráter aberto ou fechado pode estar condicionado de maneira tradicional, afetiva ou racional, com vista a valores ou fins.

As ordens estatuídas em uma associação podem nascer por acordo ou por imposição e submissão. O poder governamental em uma associação pode requerer para si o direito legítimo de instituir novas ordens, dando-se o nome de constituição a probabilidade efetiva de haver submissão ao poder impositivo do governo.

Diversos fatores influenciam na ação, desde o regime regulatório sob a qual aquela acontece até a forma como é comunicada, através dos canais disponíveis. Estudiosos como Mintzberg (1995) tentam ordenar a noção de ação em grupos de coordenação mais comuns em empresas. Pesquisadores da comunicação, explicitamente da comunicação dentro das organizações,

apontam para a forma como os conteúdos são difundidos no espaço organizacional através de canais pré-estabelecidos e guiados pela estrutura racional-burocrática, sem esquecer a informalidade que permeia qualquer sistema de comunicação.

Weber (1999) denomina “empresa” uma ação contínua que persegue determinados fins, e é denominada “associação de empresa” uma relação associativa cujo quadro administrativo age continuamente focado em determinados fins. Já para o autor, uma “união” é uma associação baseada num acordo cuja ordem estatuída pretende vigência para os membros se associaram pessoalmente. Uma “instituição” é uma associação cuja ordem estatuída se impõe com eficácia a toda ação com determinadas características que tenham lugar dentro de um âmbito de vigência.

Uma associação de *dominação* é considerada política quando sua subsistência e a vigência de sua ordem dentro de determinado território geográfico está garantida mediante ameaça e aplicação de coação física por parte do quadro administrativo. Uma empresa com caráter de instituição política é denominada “Estado”, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica para si o monopólio legítimo da *coação física* para garantir a vigência da ordem. Já uma ação social é “politicamente orientada” quando tem por fim a influência da direção de uma associação política, “particularmente a apropriação ou expropriação, a nova distribuição ou atribuição de poderes governamentais [de forma não-violenta...]” (WEBER, 1999, p. 34).

A idéia de conflito em Weber também é fundamental para a compreensão de como se constitui uma empresa dentro do tecido social. Weber não concebia a sociedade como um conjunto harmonioso. Para ele, conflito e acordo são necessários à sobrevivência da sociedade. A ação de cada duelista se orienta com base na ação do outro, assim como se dão as concorrências empresariais, por exemplo. Quando não há conflito físico, temos um conflito de concorrência; quando o embate visa a sobrevivência, temos uma seleção.

2.2 A Visão Burocrática e a Importância da Norma

A forma burocrática de controle será tratada com maior atenção nesta seção, exatamente por constituir a base analítica para organizações como a Prefeitura Municipal de Vitória, foco da presente pesquisa e órgão público que baseia suas atividades na normatividade dos processos. A burocracia é um dos modelos de organização mais utilizados em escala mundial, em função das suas características de impessoalidade e objetividade racional, transferindo a um conjunto de regras rígidas. A *estrutura* e o *sistema burocrático* de uma organização se co-engendram, de forma a influenciar diretamente no modo de operação da outra.

Como já colocado, uma das marcas da modernidade é a proliferação das organizações nas sociedades industriais. São elas as principais estruturas colocadas para satisfazerem necessidades desde o fim da era feudal. A maioria nasce em uma organização (o hospital), passam sua vida em contato com elas (escola, trabalho etc.) e até mesmo quando morrem são atestados pela maior organização, o Estado.

Motta e Bresser Pereira (1991), com base em classificação de Georges Gurvitch, colocam que os sistemas sociais possuem nível variado de organização, indo do praticamente inorganizado até o completamente organizado. Entre os inorganizados, podemos citar o público de um show como exemplo; entre os sistemas organizados, se destacam as organizações burocráticas. Isso quer dizer que “um sistema social é ou não uma organização na medida em que é burocraticamente organizado” (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1991, p. 20), ou seja, racionalmente ordenado.

Desde Weber, primeiro pesquisador a estudar as organizações burocráticas, os estudiosos das organizações têm utilizado o modelo burocrático para compreender os sistemas de inter-relações em organizações. Há uma larga aceitação do modelo, que serve como ponto de partida para estudos de desenvolvimento e modificação da estrutura organizacional, da colocação do homem dentro desses espaços entre outras questões (HALL, 1978, p. 29).

Weber, no entanto, não chegou a elaborar um conceito de burocracia, preferindo referenciá-la através da enumeração de suas características.

Considerou apenas que as organizações são sistemas sociais que fazem uso de regras racionais para ordenar suas atividades.

Motta e Bresser Pereira (1991, p21) partem do princípio da racionalidade para definir burocracia: “um sistema social racional, ou um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados”. Racional aqui é entendido pelos estudiosos como coerência entre meios e fins pretendidos.

Para Weber, uma burocracia deveria compreender hierarquia de autoridade, divisão do trabalho e possuir regras e procedimentos formais (HATCH, 1997, p. 164). A burocracia é uma forma de organização que se baseia na adequação dos meios aos fins pretendidos, com ênfase na máxima eficiência dos procedimentos possível. As funções de cada indivíduo dentro da organização devem ser bem definidas e as competências referentes à realização das tarefas devem ser expressas de forma clara. A adoção da burocracia traz uma série de vantagens para as empresas (MOTTA e VASCONCELOS, 2002, p. 140), em função da facilidade de análise e conseqüente possibilidade de melhoria nos processos. Há também a prevenção aos arranjos clientelistas no interior da organização e o incentivo à ética profissional, já que a competição entre pares passa a ser mediada por regras da empresa.

O sistema burocrático teve grande êxito por diversas razões, dentre elas a crescente busca por eficiência. A burocracia busca, antes de qualquer coisa, a execução eficiente das tarefas, através da racionalização dos atos organizacionais como um todo. Em tese, tudo em uma organização pode ser regido pela burocracia, desde que haja métodos e meios para isso.

Terrien e Mills (1978), em estudo da organização escolar em distritos do estado da Califórnia (EUA), concluíram que o tamanho da organização influi diretamente na proporção de seu componente administrativo, ou seja, burocrático. Quanto maior a organização, maior o aparato para permitir o funcionamento do sistema burocrático.

A burocracia de que estamos tratando, porém, é apenas um modelo. E como todo modelo, serve apenas como referência, se prestando às variações impostas pelas condições em que é aplicado.

Como coloca Michels (1978), a liderança é uma das necessidades de toda organização. Toda organização possui uma tendência à oligarquia, à instauração de uma “aristocracia”. Formada a liderança em uma organização, o poder de decisão

Passa a ser concentrado nas mãos dos líderes, exclusivamente. Assim, eles que eram, inicialmente, não mais que os instrumentos de execução da vontade coletiva se emancipam das massas e tornam independentes do seu controle. (MICHELS, 1978, p. 101)

A liderança é só um exemplo de fator que a burocracia não tem competência para lidar, mas dos quais precisa para se revitalizar, se modificar para abranger ao máximo as operações cotidianas da organização. O surgimento da liderança se dá em meio a um espaço que a burocracia lida diariamente e nela se refaz: a informalidade. Nenhum conjunto de regras é capaz de controlar totalmente a ação humana, de forma que boa parte das atividades organizacionais se desenrola longe dos olhos da burocracia. São as “disfunções” da burocracia segundo Merton (1978), mas que na verdade estão tão incorporadas ao sistema quanto as próprias regras que o constituem.

De acordo com Motta e Bresser Pereira (1991), são duas as razões principais que acabam por promover o surgimento de imprevisibilidades dentro de uma organização: a burocratização extrema e a resistência à conformidade.

Com a burocracia extrema, o conjunto de normas acaba sendo operado de forma otimizada pelos funcionários especializados naquele sistema especificamente, por conhecer os meandros da organização burocrática. Com isso, as normas acabam deixando de ser meios para se tornarem objetivos do funcionário experimentado na busca pela consecução da solicitação. Nas palavras de Motta e Bresser Pereira (1991, p. 59), as normas,

... que se constituíam em instrumentos para a consecução dos objetivos da organização, adquirem subitamente um caráter absoluto. A obediência a elas não é mais relacionada com as vantagens que daí advirão, mas é simplesmente afirmada como obrigatória porque as normas existem. O formalismo se transforma

em ritualismo. O funcionário é o sacerdote que aplica a norma ritual sem discutir.

Outro problema do excesso burocrático está na promoção de um grau mínimo de desempenho, concentrando-se sempre no que a norma dita sem esforços adicionais. O papelório que se acumula também é considerado uma consequência indesejável, pois partindo do princípio de que tudo deve ser documentado, perde-se o ponto até onde a papelada é necessária e passa a ser apenas uma papelada, sem função objetiva. Não se pode esquecer ainda dos constantes conflitos entre corpo funcional e público, sendo que este último costuma questionar de forma acertada o porquê de tantas regras para a execução de tarefas muitas vezes simples.

A segunda fonte de imprevisibilidade apontada por Motta e Bresser Pereira (id. *ibid.*) é a resistência à conformidade. Ela acontece quando os funcionários, por motivos diversos e circunstanciais, se recusam a adotar o padrão de comportamento que o sistema ora lhes exige. São duas as questões que se colocam, de acordo com os autores (op. cit., p. 64): a tendência natural do ser humano à autonomia; e a possibilidade do padrão de comportamento imposto ferir as normas e/ou estrutura dos grupos sociais formados na organização ou fora dela.

2.3 Tipologia das Normas

O sistema normativo está no centro do modelo burocrático de gestão. A norma é a unidade mais básica de coordenação, mantendo uma ligação estreita com o controle sobre as ações organizacionais. Normas consistem em uma espécie de legislação própria, interna à organização, que define antecipadamente como esta deverá funcionar. São geralmente estabelecidas por escrito e publicamente comunicadas. As normas são utilizadas também para disciplinar as tarefas e o desempenho esperado de cada cargo na estrutura hierárquica. Têm por objetivo adaptar o ocupante às exigências do cargo para a obtenção da máxima produtividade.

A norma está diretamente ligada à estruturação de uma organização, por se tratar antes de um pequeno fragmento desta. Uma norma constitui um meio

através do qual se dá a ação da estrutura racional da organização sobre os indivíduos. A sociologia weberiana trata das normas conforme a legitimidade, ou seja, quanto mais a norma é levada em conta na execução de uma tarefa, maior sua legitimidade. Para isso, é necessária uma atitude interna do indivíduo, sendo que, no caso das normas organizacionais, depende-se do que Weber chamaria de uma *ação racional referente a valores*, ou seja, na crença de que valores superiores e cuja obediência é obrigatória.

Como instrumento, as normas contribuem fixando padrões que levam em conta as necessidades e desejos dos usuários, padronizando processos e procedimentos, consolidando, difundindo e estabelecendo parâmetros consensuais entre os atores organizacionais, regulando de forma equilibrada as relações na organização.

Para Bock et. al. (2006), as normas representam um grau de consenso no sistema social, têm o efeito moderador do comportamento humano, de acordo com expectativas do grupo ou da comunidade. As normas existem apenas para os comportamentos que são importantes nas organizações e são desenvolvidas para que as pessoas aprendam certos comportamentos que possam ajudá-los a trabalhar de forma mais eficaz.

Para Opp (2002) há dois processos básicos que levam ao surgimento das normas. Primeiramente, as normas podem ser criadas intencionalmente. Leis, contratos, estatutos de associações são exemplos. Segundo, normas podem ser um resultado não intencional ou não desejado de uma ação humana não coordenada, ou seja, podem surgir espontaneamente. Exemplos são regras sobre uso de cigarros, maneiras à mesa, etc. Além disso, pode haver combinação dos dois processos: a norma pode surgir espontaneamente e se tornar lei. Normas são criadas intencionalmente se são vistas como um instrumento para atingir um objetivo de um grupo. As normas geralmente emergem por ações privadas e são estabelecidas ou institucionalizadas por ações públicas.

Ainda segundo Opp (2002), uma norma é entendida como uma declaração de como alguma coisa deve ou não deve ser realizada. Para o autor, explicar as normas significa explicar a extensão como as pessoas aceitam as normas.

Segundo a teoria da ação coletiva (OLSON, 1965), indivíduos contribuirão para o estabelecimento de uma norma se, entre outras coisas, sua contribuição for significativa. Em grandes grupos, os indivíduos não agirão em prol do bem público a menos que haja incentivos seletivos positivos, geralmente promovidos por redes sociais. Isso é particularmente verdadeiro se a norma é estabelecida para promover ações conjuntas. Entretanto, a teoria da ação coletiva não explica como as pessoas aceitam ou internalizam as normas.

Segundo Therborn (2002), uma norma pode ser uma declaração prescrita ou prosrita que pode assumir a forma de um incentivo ou um desincentivo do tipo *faça!* Ou *não faça!* Uma norma, neste sentido, abrange todo um espectro de mecanismos para a sua manutenção, desde as *normas jurídicas* apoiadas por um aparato especial de julgamento e sanção, até as *normas morais*, localizadas apenas na consciência dos indivíduos. Entre esses dois tipos há uma vasta gama das chamadas *normas sociais*, sujeitas à aprovação ou reprovação de um conjunto de atores.

As pessoas podem seguir normas por vários motivos diferentes e apenas um conjunto de razões constitui aquilo que é chamado de ação normativa. Seguir normas pode ser instrumental, quer por razões de suas recompensas ou por receio dos custos de violação. Podem-se seguir normas por um desejo de pertencer e/ou de se realizar no respeito e estima, ou por medo do ridículo, ostracismo, demissão, punição ou sanções jurídicas (THERBORN, 2002).

A ação normativa, seguindo normas para seu próprio interesse, pode ocorrer por diferentes motivos. Em um extremo tem-se os hábitos subscientes ou rotina, cujas origens de aprendizagem podem ter sido perdidas ou, pelo menos, não se costuma pensar neles. Muitos das mais freqüentes ações diárias são ações deste tipo: a maneira de falar, o cuidado com o corpo e regras de comportamento, a dieta e o estilo de trabalho. Em outras palavras, as pessoas

fazem uma série de coisas porque as tomam como a coisa certa a fazer, sem pensar muito sobre o assunto.

No outro extremo, têm-se a *ação normativa*, que é percebida como conhecimento racional sobre as conseqüências de tais ações sobre o mundo, ignorando ao mesmo tempo ou considerando apenas a importância secundária da utilidade dos resultados para o ator. Entre os extremos da *ação por hábito* e da *ação de conformidade com a norma* de conhecimento racional existe um vasto leque de *ações normativas*.

Ainda segundo Therborn (2002), pode-se seguir uma norma sem um conhecimento sobre a fonte da norma e seus valores, mas a identificação com a fonte e seus valores é um forte incentivo às pessoas para seguirem normas. A fonte da norma pode ser uma pessoa, uma organização ou uma doutrina. Quando a fonte da norma é uma doutrina, há possibilidade de identificação da fonte com o sentido da vida. Esta não é apenas uma questão de internalização de uma norma, mas, sobretudo, uma ligação da identificação individual com a fonte. Nesse caso é necessário estar preparado para arriscar vidas a fim de que a fonte possa viver. Nação e religião têm sido as mais comuns fontes de norma apelando para uma preparação para o derradeiro sacrifício da própria vida.

Mas a identificação também é importante nos modos menos heróicos, como a identificação com os pais, professores, pares, ou com as "estrelas" do entretenimento ou dos esportes. As pessoas também podem se identificar com um processo, como por exemplo, pelo voto democrático ou pelo devido cumprimento da lei.

Por outro lado, pode-se decidir não seguir uma norma por questão de auto-respeito. Há certas coisas que não devem ser feitas, independentemente do que outras pessoas estão fazendo, para evitar sentimentos de auto-desprezo, vergonha e culpa.

Therbornn (2002) classifica as normas em pelo menos três tipos principais, de acordo com seu funcionamento na interação humana. A primeira consiste em *normas constitutivas*, que definem um sistema de ação e um agente de filiação

ao mesmo, como por exemplo as regras de um jogo. No que diz respeito ao ator, são normas de conduta, prescrevendo o que um membro de um sistema social deve fazer e aquilo que ele não deve. Incluem definições de códigos de honra e de dignidade da pessoa humana e do comportamento social adequado.

O segundo conjunto é composto de *normas regulamentares*, denotando contribuições esperadas dos atores para um desempenho esperado ou para a execução de tarefas de um sistema. Normas de trabalho, papéis familiares e outros papéis sociais e normas de comportamento de membros de um grupo, são exemplos de normas regulamentares.

Em terceiro lugar, podem-se distinguir as *normas distributivas*, designando como devem ser atribuídos recompensa, custos e riscos em um dado sistema social. Em outras palavras, normas que definem o significado social da adesão dos membros, a contribuição esperada para o sistema social, e a recompensa e / ou contribuição adequada dos membros ao grupo.

Estes três tipos de normas são de grande importância social. As mais profundamente interiorizadas são as *normas de conduta*, uma vez que definem o que constitui um membro de um sistema social. Normalmente, normas de conduta são mais profundamente interiorizadas pelos atores e sua violação causa reações mais fortes: são geralmente seguidas de rejeição e exclusão, revolta e repugnância.

As normas de uma instituição podem ser formais ou informais, expressas ou tácitas. Em anexo a estas *normas institucionais* existem complexos sistemas de sanções contra violações dessas normas. Nas sociedades complexas, estas sanções são geralmente institucionais, embora nem sempre sejam apoiadas por lei e reparação legal ou punição.

Ainda segundo Therborn (2002), toda a sociedade moderna tem pelo menos três grandes “teatros sociais”, pelo importante papel que desempenham na estabilização da sociedade. Um deles é a *família*: as várias partes constituintes de uma família têm suas expectativas, obrigações, direitos e seus cursos de ação prescrita.

O segundo é o *mundo do trabalho*, com o seu enorme número de postos de trabalho-papéis, cada um com as suas normas sobre o que fazer, o que não fazer e como fazer. O terceiro é a *representação de uma organização*, com seus jogos de política democrática, de associação e de *lobbying*. O que um representante de um governo, de uma instituição ou um político pode ou não fazer, deve ou não deve fazer é amplamente prescrito por constituições e leis, por diretivas e pela opinião pública.

Das muitas normas que podem influenciar o comportamento de uma pessoa, as *normas de referência a grupos* podem ser especialmente poderosas. Uma das razões para o impacto de tais normas é que elas têm implicações para as emoções pessoais. Segundo Christensen et. al. (2004), normas baseados em expectativas positivas das outras pessoas, ou de um grupo, aumentam emoções positivas e levam à experiência de solidariedade, em vez de alienação.

Embora pesquisas sugiram que auto-avaliações positivas e emoções podem motivar o comportamento normativo, não está claro se tais motivações são igualmente aplicáveis a todas as normas. Em geral, as normas só devem orientar comportamento, na medida em que as pessoas tenham adotado a identidade com o grupo como relevante (CHRISTENSEN et. al., 2004).

Para Rubin e Hewstone (1998), os comportamentos normativos representam uma forma positiva de geração de caráter distintivo, a partir de uma perspectiva de identidade social. As pessoas devem ser motivadas a obedecer às normas que dêem uma identidade de pertencer ao grupo melhor e diferente da identidade de não pertencer ao grupo.

Tomando uma abordagem mais cognitiva, segundo Christensen et al. (2004), a teoria da auto-categorização enfatiza que crenças sobre o comportamento apropriado seguem diretamente da auto-percepção como membro do grupo. Estas auto-percepções são função do meio social. Em função disso, será aprovada a identidade social que maximizar as semelhanças dentro do grupo e as diferenças entre os grupos. Com base nestas análises, ainda segundo Christensen et al (2004), dois fatores devem subjazer a utilização de normas

grupais como padrão comportamental: as diferenças individuais na motivação para identificar-se com um grupo e fatores situacionais que aumentam a auto-categorização como um membro do grupo.

Para Opp (2002), uma idéia básica que subjaz diversas explicações sobre normas é a de que estas são criadas quando são consideradas instrumentais para benefício de um grupo. Um problema que atinja um público específico fomenta a criação de uma norma para sua solução.

Ainda segundo o autor, há três pressupostos para a emergência de normas planejadas e não-planejadas:

- 1) Uma norma é criada *intencionalmente* se o incentivo para a promoção de um bem coletivo é maior que os incentivos para uma ação individual;
- 2) As normas são *espontâneas*, ou não-intencionais, quando os incentivos para a promoção de um bem coletivo são menores que as motivações para uma ação individual
- 3) Os dois processos (intencional e espontâneo) emergem caso os dois tipos de incentivo sejam fortes.

Como se pode observar, os indivíduos se deparam com normas de diversos aspectos ao longo de toda sua vida, em situações diferentes. Da mesma forma, a motivação para seguir essas normas pode variar conforme uma série de aspectos, que acabam por impactar a legitimidade de tal regra. Indo do aspecto racional ao aspecto mais comportamental, uma norma tem como fim regrad o comportamento de indivíduos, adaptando-os a um determinado meio. Em função disso, nota-se a grande importância de se estudar não só a norma, mas todos os sistemas que a cercam e dão razão à sua existência.

2.4 Normas e Controle Organizacional

A temática do controle está presente desde as primeiras preocupações técnicas da Administração. Fayol listou o controle entre as funções do administrador, ao lado de planejar, organizar, comandar e coordenar. O aumento da complexidade das organizações é um dos principais fatores que elevam ainda mais a preocupação com o controle. O tema será tratado nesta seção, bem como seu desenvolvimento ao longo da história dos estudos organizacionais.

A idéia de controle organizacional surge normalmente associada a dois aspectos: a *eficiência*, de caráter mais técnico, onde são utilizadas normas para melhorar o desempenho da organização; e o *poder*, de ordem política, onde o foco está no domínio de uma pessoa ou grupo sobre outra pessoa ou grupo. Não que sejam perspectivas separadas: as normas buscam promover a autoridade legal, que por sua vez tem participação central nos jogos de poder que ocorrem nas organizações.

A própria análise da organização segundo mecanismos de poder traz hoje características herdadas da sociologia de Weber. Como coloca Carvalho (1998, p. 39), "a atenção prioritária ao controle na análise organizacional evidencia uma clara inspiração weberiana e reforça a idéia de que o exercício do poder está no fundamento das organizações". A autora completa dizendo que novas formas de compreensão dos mecanismos de controle nas organizações podem ser dadas pelas noções de ambiente e cultura, a influência das relações da organização com seu meio e o peso dos valores individuais e o comportamento no local de trabalho. Há, portanto, uma aproximação entre a questão do controle e a política, entendida como atividade que marca qualquer contato humano.

A temática do controle tem motivado diversos estudos desde os autores da escola clássica da administração, que baseavam suas atividades na busca por formas de reger o comportamento individual e grupal. A preocupação com o controle acompanha a administração desde seu início. Por trás do sistema de prescrição colocado por Taylor estão métodos para cumprimento das tarefas, que pretendiam rejeitar qualquer tipo de ação/interação que fugisse ao controle dos supervisores do trabalho. A diferença para as perspectivas atuais é que, naquele momento, o indivíduo era considerado em termos puramente instrumentais, ou seja, um trabalhador a ser manipulado e ajustado através de treinamento e incentivos. Tal concepção começa a mudar a partir da famosa experiência de Hawthorne, conduzida por Elton Mayo.

Com o aumento da escala e complexidade do trabalho nas organizações modernas, a importância do controle também aumenta. O controle organizacional é uma área de estudo importante em função de sua íntima

relação com vários outros aspectos do funcionamento organizacional, como a estrutura de autoridade e as formulações de poder (DAS, 1989).

A idéia moderna de controle foi muito bem resumida por Tannenbaum (1975, p.16):

Toda organização implica controle. Uma organização social é uma associação ordenada de interações humanas individuais. O processo de controle ajuda a restringir os comportamentos idiossincráticos e mantê-los de acordo com o plano racional da organização. As organizações exigem um determinado grau de conformidade, bem como a integração de diversas atividades. Compete à função de controle estabelecer a conformidade com as exigências organizacionais e realizar os objetivos supremos da organização. A coordenação e a ordem criadas pelos diversos interesses e comportamentos potencialmente difusos dos membros são, em grande parte, uma função de controle. É nesse ponto que surgem muitos dos problemas do funcionamento da organização e dos ajustamentos individuais.

Silva (1977, p. 80) define controle como sendo

... o processo administrativo que consiste em verificar se tudo está sendo feito de acordo com o que foi planejado e as ordens dadas, bem como assinalar as faltas e os erros, a fim de repará-los e evitar sua repetição.

Para Ouchi (1979, p. 845), o problema do controle está na “obtenção de cooperação entre indivíduos que detêm objetivos parcialmente divergentes”. O autor lança então uma das mais modernas formas de se compreender o controle nas organizações, comparando mercados, burocracias e clãs. Ao lado desta estão a cibernética e a teoria da agência. Todas serão tratadas de forma breve nos próximos parágrafos.

Das (1989) aponta que muitas teorias tradicionais sobre controle se apóiam no modelo cibernético. Nessa visão, a organização é vista como um sistema, que necessita ter seu desempenho avaliado e cujos problemas devem ser detectados através de mecanismos de *feedback*. O estado atual do sistema é comparado com um estado idealizado e as discrepâncias entre as duas situações devem ser corrigidas. Após isso, são definidas metas ou padrões que levarão à consecução do objetivo. Segundo a cibernética, o controle para que tal esquema se realize está no controle de *output* (focado no resultado das tarefas) e no controle do comportamento dos membros da organização.

Na teoria da agência (*agency theory*), o problema do controle é visto segundo a ótica de seus proprietários (investidores) e os *stakeholders* (interessados) externos como credores e investidores potenciais, por exemplo. Segundo Jensen e Meckling (1976), a teoria da agência trata do relacionamento entre agentes nas trocas econômicas, onde proprietários (chamados principais) têm poder sobre o comportamento de outros atores (chamados de agentes). As decisões destes, por sua vez, influenciam o bem estar dos principais. A relação pode ser assim expressa:

Figura 1

A relação principal-agente

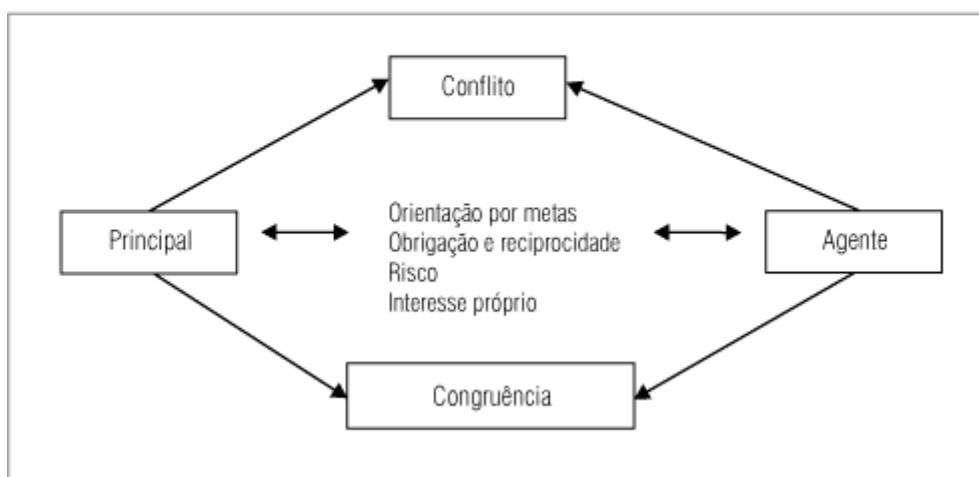


Figura 1 – A relação principal-agente. Fonte: SATO, 2007

Principais contratam agentes por que aqueles não querem ou não podem estar continuamente presentes para proteger seus interesses. De acordo com Hatch (2007), o maior risco da agência está no agente agir de acordo com seus interesses ao invés dos do principal. Para controlar a relação e minimizar tais problemas, devem ser firmados contratos que alinhem os interesses dos agentes com os dos principais.

No artigo *Mercados, burocracias e clãs*, Ouchi (1980) compara esses três conceitos como formas alternativas de controle organizacional e aponta a cultura como forma de controle organizacional. Como coloca Hatch (1997), no mercado, de natureza competitiva, temos uma empresa que pratica melhores preços que as demais, por exemplo. Tais organizações tendem a auferir

melhores resultados que suas concorrentes. Também temos empresas cujos serviços ou produtos possuem maior valor agregado (melhora qualidade, grande utilidade), que podem lograr vantagens competitivas sobre a concorrência. Nos dois casos, o desempenho da organização refletirá nos preços que pratica e estes determinarão as receitas e lucros. Dessa forma, podemos dizer que o mercado detém uma parcela de controle sobre a organização.

No sistema de controle burocrático, o mecanismo básico de controle está na supervisão e na direção dos subordinados pelos seus superiores. Geralmente regras descrevem detalhadamente processos e padrões de ação/conduita. A questão da burocracia em específico será tratada mais adiante.

Os clãs, segundo Ouchi (op. cit) propiciam controle em situações em que o ambiente é complexo e muda rapidamente, ou em situações em que o controle é dificultado pelo pouco conhecimento dos comportamentos. Valores culturais, normas e expectativas constituem os primeiros mecanismos para as organizações que utilizam o controle por clã. Segundo Hatch (1997), tal sistema requer a socialização de novos membros, já que sua sutileza pode fazer com que os novatos sequer o percebam. Uma vez socializados, os membros internalizam o controle porque estão comprometidos com os objetivos e práticas da organização.

Para Das (op. cit.), além das alegorias cibernéticas, outra importante forma de compreender o controle nas organizações está baseada no conceito de autoridade. Esta, por sua vez, está ligada à idéia de legitimidade, uma questão orientada por valores, percebida pelos trabalhadores de acordo com as normas comuns e os valores presentes em uma cultura organizacional específica.

Silva (2003), baseada no trabalho de diversos autores, define controle como um processo de busca de redução de incerteza. A autora se baseia em autores que tomam a organização como um construto humano estruturado. Dessa forma, a organização seria constituída pela interação dos atores, que gozam de uma margem de liberdade, que pode ser considerada a parcela de poder a que podem recorrer. Tal liberdade, quando utilizada, criaria zonas de incerteza.

Dessa forma, tem como função última a restrição da liberdade dos atores organizacionais, tomados como fontes de incerteza (cuja busca por redução é uma constante nas organizações). Assim, o controle não atua somente sobre o comportamento, como compreendem os autores clássicos, “mas sobre toda a gama de aspectos que possam influenciar o grau de incerteza existente” (SILVA, 2002, p. 801). Dessa forma,

embora o controle, seja qual for o modo utilizado, jamais possa ser total e os atores gozem de espaços de liberdade e atuem como sujeitos na construção da organização e de seus esquemas de poder, a estrutura de dominação nas organizações atua constringendo a ação dos indivíduos.

Como coloca Silva (2003), muitos autores já discutiram que as técnicas de controle assumem formas diversas conforme a época em que são aplicadas e, embora vários mecanismos estejam ativos em um mesmo período dentro das organizações, alguns predominariam em determinado momento.

Com relação aos mecanismos utilizados com a finalidade de obter controle organizacional, podemos apontar entre os mais famosos a tipologia formulada por Amitai Etzioni, expressa no quadro abaixo:

Tipo de organização	Alvo do Controle	Base do engajamento	Protótipo de organização	Meios de controle	Exemplos
Total	Corpo Físico	Coercitivo	Prisões, asilos	Forças Ameaças Sanções	Demissões
Econômica	Comportamento	Cálculo	Negócios Burocrática	Prêmios Supervisão Regras Tecnologia	Pagamento por peça Promoção Comissão
Ideológica	Visão do mundo	Identificação	Política Religiosa	Objetivos atrativos Persuasão Sentido de participação Redução da incerteza	Visão da administração Propaganda

Quadro 1 – Tipologias das organizações e mecanismos de controle. Fonte: HATCH, 1997.

Mintzberg (1995) acredita que cinco mecanismos de coordenação e controle são suficientes para explicar as maneiras fundamentais pelas quais as organizações ordenam seu trabalho. Cada um será abordado nos próximos parágrafos.

No *ajustamento mútuo*, o controle do trabalho é feito pela simples comunicação informal. É o utilizado na mais simples das organizações, por exemplo, quando duas pessoas dividem uma tarefa. Esta era a forma predominante de controle nas primeiras organizações artesanais que surgiram ainda na idade média. Segundo o autor, paradoxalmente, este mecanismo de coordenação também é o único capaz de funcionar em circunstâncias extremamente complexas, onde os demais mecanismos não têm mais força de ação.

Com o crescimento das organizações em tamanho e complexidade, não era suficiente o ajustamento mútuo como garantia da execução das tarefas. A *supervisão direta* é o passo seguinte ao ajustamento mútuo. É o mecanismo de coordenação pelo qual um indivíduo se responsabiliza pelo trabalho de outros. A função do supervisor é transmitir instruções e controlar o trabalho para que saia da maneira esperada. Este é o embrião do controle burocrático.

Quando o conteúdo do trabalho é especificado ou programado, temos o que Mintzberg chama de *standardização dos processos de trabalho*. O trabalho é descrito de forma minuciosa, é acompanhado de instruções. É o mecanismo baseado em normas, regras. Com a minuciosa definição do que deve ser feito, espera-se obter o resultado esperado. É comum em uma fase da empresa onde é necessária a divisão do trabalho em linha de montagem, por exemplo. Aqui nasce definitivamente o trabalho burocrático, sem, contudo a necessária preocupação com a variável-homem no ambiente organizacional. Os mecanismos indiretos garantem a impessoalidade do sistema, fortalecendo a hierarquia.

A *standardização dos resultados* é aplicada quando se espera apenas o resultado do trabalho, independente dos métodos utilizados no processo, diferentemente da standardização dos processos. Um exemplo dado pelo autor é o do motorista de táxi, que quando recebe o pedido para ir a

determinado lugar não se espera que ele siga um caminho específico, contanto que atinja o objetivo solicitado.

Quando nem processos nem resultados podem ser padronizados, resta então a *standardização das qualificações*. Para isso, é levada em conta a formação daquele que executa o trabalho.

Vale destacar que tais formas de controle acompanham a evolução do capitalismo, surgindo em diferentes etapas do desenvolvimento humano no século XX, mas não estão necessariamente solitárias no interior das organizações. Cada forma de controle apontada coexiste com outras, dependendo das necessidades específicas em cada situação.

2.5 Sistemas de Informação e Controle Organizacional

O homem viveu no século XX um período de desenvolvimento sem comparação na história da humanidade. A revolução industrial marca a transição entre duas eras da experiência humana, em que o advento e o desenvolvimento de uma série de tecnologias provocaram uma drástica transformação dos modos de vida em escala mundial. Nos últimos anos do centenário, foi possível observar em específico a emergência e evolução técnica das tecnologias de informação e comunicação. Tais recursos estenderam a possibilidade de comunicação em escala mundial. Embora a difusão de tais tecnologias não ocorra de forma igualitária em todo o mundo, seus efeitos no padrão sócio-econômico mundial não podem ser ignorados. Como colocam Amem e Nunes (2006, p. 172), hoje “o espaço geográfico é coberto por um denso emaranhado de redes por meio das quais transitam fluxos dos mais variados tipos, ocorrendo, assim, conexões entre os diversos lugares do planeta”.

Alguns autores acreditam que tal desenvolvimento técnico representa uma descontinuidade no progresso técnico, como coloca Rodrigues et. al. (1986, p. 43): “em primeiro lugar porque implica a transferência de certas habilidades intelectuais e sensoriais à máquina, e, em segundo lugar, devido à facilidade de aplicá-la a vários equipamentos e processos”.

As novas tecnologias de rede tiveram grande aceitação quando aplicadas ao universo organizacional, propiciando a *compressão do tempo e do espaço*, dupla que, vista pelos administradores, significa despesas. Além disso, tais tecnologias permitem tornar disponíveis informações sobre a organização ou que tenham influência em seu funcionamento. Essas informações passam a ser validadas pelos destinatários da comunicação "por sua pertinência e utilização numa determinada realidade" (FACHINELLI, 2000, p. 5). Dessa forma, no contexto sistêmico das organizações, "as atividades cognitivas humanas aí presentes podem transformar o volume de informações em conhecimento" (*id*, p.2).

Tal desenvolvimento tecnológico possibilitou o desenvolvimento e evolução dos sistemas de informação. Esses sistemas, que podem ser tanto automáticos como manuais, envolvem tanto máquinas como pessoas e tem como função coletar, processar, transmitir e disseminar dados que representam informação para o usuário. De acordo com Rezende (2007), todo sistema, que utiliza ou não recursos da tecnologia da informação, que manipula e gera informação, pode ser considerado um sistema de informação. O autor continua, dizendo que "independentemente de seu tipo, nível ou classificação, os sistemas de informação têm como maior objetivo o auxílio nos processos de tomada de decisões organizacionais." (op. cit., p. 509)

Se tecnologia da informação representa a infra-estrutura que dá suporte aos sistemas de informação automatizados, há também uma situação hierarquizada dentro de tais sistemas: um conjunto de instruções programadas, cuja única função é tratar a informação, esse sim o bem organizacional a ser zelado. Davenport e Prusak (1988) usam o seguinte quadro para relacionar dados, informação e conhecimento:

Dados	Informação	Conhecimento
Simples observações sobre o estado do mundo	Dados dotados de relevância e propósito	Informação valiosa da mente humana
Facilmente estruturado	Requer unidade de análise	Inclui reflexão, síntese, contexto
Facilmente obtido por máquinas	Exige consenso em relação ao significado	De difícil estruturação
Freqüentemente quantificado	Exige necessariamente a mediação humana	De difícil captura em máquinas
Facilmente transferível	Freqüentemente tácito	De difícil transferência

Quadro 2: Diferenciação entre dados, informação e conhecimento. Fonte: Davenport e Prusak (1998)

Com base nessas informações, Fachinelli (2000, p. 4) divide os tipos de conhecimento em uma organização, de acordo com seus níveis de aplicação:

- O conhecimento relativo ao *saber*: é descritivo, estático, diretamente útil e adquire-se estando informado. A informação é então o vetor privilegiado deste tipo de conhecimento.
- O conhecimento relativo ao *fazer*: é dinâmico e corresponde geralmente a métodos e procedimentos. A formação é então o vetor privilegiado deste tipo de conhecimento.
- O conhecimento relativo ao *compreender*: resulta do enriquecimento do conhecimento relativo ao saber e ao fazer *obtido através das trocas de experiências vividas por pessoas diferentes em contextos mais ou menos próximos*. Este conhecimento não é diretamente "transferível". A comunicação é então o vetor privilegiado deste tipo de conhecimento.

Dessa forma,

O conhecimento relativo ao compreender resulta do enriquecimento do conhecimento relativo ao saber e ao fazer obtido através das trocas de experiências vividas por pessoas diferentes em contextos mais ou menos próximos. Este conhecimento não é diretamente 'transferível'. A comunicação é então o seu vetor privilegiado (FACHINELLI, 2000, p. 5-6).

Uma informação é considerada "útil" pela organização

a partir da sua interação com diferentes aspectos como objetivos, expectativas, competências e suportes pré-definidos pela organização. A informação torna-se então dinâmica, participando de um processo relacional e permanente, a comunicação. Neste, mais do que a infra-estrutura, o movimento dos fluxos e a agilidade na compreensão e interpretação dos conteúdos constituem elementos estratégicos da performance comunicacional da organização. Os conteúdos presentes no processo de comunicação representam por definição a manifestação de um conjunto de signos que, ao encontrar receptores capazes de compreendê-los, provocam transformações no sistema através do conhecimento transmitido. (FACHINELLI, 2000, p. 6)

Os sistemas de informação podem, contudo, ser vistos também como ferramentas voltadas para o controle das atividades dentro das organizações. Grande parte dos debates gira em torno da Teoria do Processo de Trabalho (*labor process theory*), desenvolvidas por Braverman (1987) e de origem fundamentalmente Marxista. Segundo o autor, não há como determinar de forma exata a relação entre a capacidade de trabalho real de um indivíduo e o ideal criado pelos administradores. Dessa forma, o controle se faz necessário nas empresas capitalistas, com os gerentes buscando meios para assegurar que os trabalhadores estão rendendo tanto quanto podem. A tecnologia auxilia nesse ponto retirando a vigilância e o controle da mão de funcionários para transferi-la à máquina, dando caráter impessoal ao controle e diminuindo as possibilidades de erro.

Como coloca Rodrigues et. al. (1986, p. 44),

Uma das vantagens tecnológicas da microeletrônica é o aumento da produtividade de fatores como capital, trabalho e recursos materiais. Entretanto, a questão que se tem levantado após 20 anos, a partir da invenção dos microprocessadores, é que o aumento da produtividade vem ocorrendo a expensas de certas conseqüências adversas que essa tecnologia gera para o trabalho e para o trabalhador. Argumenta-se, por exemplo, que o aumento da produtividade vem ocorrendo à custa da maior industrialização dos serviços, isto é, a tecnologia contribui para a maior segmentação das tarefas e proporciona meios mais eficientes de controle do trabalho, da mesma maneira que nas linhas de montagem.

Vale ressaltar que o artigo citado possui mais de 20 anos. A percepção dos autores estava associada a equipamentos que hoje podemos considerar como pertencentes aos primórdios da comunicação digital. Com o imenso avanço que as tecnologias de processamento e rede lograram desde então, pode-se deduzir que tal panorama vem se ampliando de forma contundente desde então. Nesse novo patamar, as possibilidades tecnológicas oferecem subsídio

para o surgimento de sistemas de vigilância e controle “que se assemelham à dominação existente na Prisão Panóptica de Jeremy Bentham” (BAIN; TAYLOR, 2000, p. 2). Os autores fazem referência à prisão onde os detentos não podem ver os vigilantes, cuja presença acaba sendo irrelevante, já que os presos nunca sabem quando ou não estão sendo vigiados, criando um sistema de auto-sujeição à pena.

Nem todas as análises sobre o controle exercido pelos sistemas de informação se apóiam necessariamente na teoria marxista. Kling e Zmuidzinis (1994), por exemplo, colocam que as tecnologias baseadas em informática possuem potencial para transformar um arranjo social, mas isso não quer dizer que alguma mudança ocorrerá certamente. As alterações trazidas pela tecnologia dependem de outras contingências, dentre elas: as estratégias de implementação da tecnologia, as ideologias gerenciais, o poder ocupacional do trabalhador submetido à tecnologia, dentre outros aspectos.

Há também questões éticas e morais circundando o debate sobre a vigilância eletrônica nas empresas, como colocam Vasconcellos, Motta e Pinochet (2003, p. 98):

[...] a possibilidade de ser vigiado em suas atividades profissionais quando está se comunicando ou utilizando a Internet, independentemente do fato de se estar consultando um site proibido ou “fazendo algo de errado”, gera ansiedade e reações defensivas em alguns grupos de atores sociais, o que acaba tendo efeitos disfuncionais para a organização.

O desenvolvimento da tecnologia da informação, principalmente nas duas últimas décadas, trouxe novas possibilidades para a vivência social em geral, incluindo as organizações. As empresas fazem uso dos sistemas de informação para agilizar seus atos de comunicação e diminuir a margem de erro na transmissão de informações. Tal aceleração do processo é acompanhada, no entanto, da supressão do grau de liberdade dos atores organizacionais, já que agora tem no sistema, entidade impessoal, o guia para controle de suas atividades.

3 METODOLOGIA

3.1 Esquema de Pesquisa

Uma metodologia de pesquisa, segundo Minayo (1999), é o caminho do pensamento a ser seguido. Está assentada em um lugar central na teoria e trata basicamente das técnicas e métodos utilizados para a compreensão de uma realidade específica. A pesquisa é a atividade básica da ciência na sua construção da realidade.

A presente pesquisa tem como *lôcus* a Prefeitura Municipal de Vitória, órgão de caráter executivo responsável pela governança do município de Vitória. O objeto de estudo escolhido foi a dinâmica processual da PMV, ou seja, a atividade processual característica necessária a todo órgão público e através da qual são realizadas as petições à instância governamental, bem como os procedimentos de compra, pagamento, desapropriação, dentre tantos outros. Trata-se de um serviço fundamental a toda instância pública, baseada na coleta de informações que permitem ao poder público balizar suas ações e relações com seus públicos de interesse.

Uma petição está ligada ao ato de pedir, requerer. Trata-se de uma solicitação dirigida à Prefeitura por um munícipe, uma pessoa jurídica ou mesmo um funcionário ou órgão da PMV. Todo cidadão tem o direito de peticionar um órgão público, segundo o texto legal expresso na constituição, em seu artigo 5º, inciso XXXIV:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

A pesquisa se debruçou, para além do conhecimento da estrutura, também na compreensão da dinâmica segundo a qual os processos tramitam na PMV, desde sua entrada (quando uma petição é realizada) até seu fim, quando o processo recebe uma decisão e parte para arquivamento. Sabendo que muito do processo se deve à atuação do servidor público sobre as tramitações, que se dá de diversas formas, procurou-se compreender quais são os fatores que influenciam o andamento dos processos na PMV, direcionando o pedido através das diversas secretarias do executivo municipal.

Para isso, em um primeiro momento, a pesquisa buscou, através de conversa informal com funcionários públicos de carreira do executivo municipal, conhecer as etapas e sistemas pelos quais todo processo passa dentro da PMV. Foram estes os identificados:

- 1 – o protocolo geral, instância onde são recebidas as petições e onde é dado o primeiro andamento. É o local do “nascimento” do processo na PMV;
- 2 – o Sistema de Informação de Processos Administrativos (SIPAD) baseado em computadores que registra os processos e seus andamentos;
- 3 – o sistema normativo que dá base ao andamento dos processos, definindo as secretarias/seções por onde devem caminhar as solicitações de acordo com o assunto tratado, criando um fluxo a ser seguido pelos atores envolvidos;
- 4 – a forma segundo a qual se dá o arquivamento e descarte do processo, o que se considera o fim de sua tramitação ou a “morte” do processo.

A partir disso, a pesquisa se desenhou em três etapas, a saber:

1ª etapa – Análise documental, calcada no levantamento teórico-bibliográfico com o intuito de embasar a análise dos dados vindouros, além de determinar mais precisamente a abordagem metodológica a ser utilizada. O referencial levantado está ligado a temáticas como: estrutura organizacional, controle, sistemas de informação, além da sociologia da ação weberiana.

2ª etapa – Pesquisa de campo, realizada em duas partes: uma primeira, em que se realizou o levantamento de legislação pertinente ao tema a ser

pesquisado junto à Prefeitura Municipal de Vitória, com a busca de leis, decretos, portarias e demais registros relativos ao tema; e uma segunda parte, em que foram realizadas entrevistas com indivíduos escolhidos através de indicação nos documentos coletados nessa etapa.

3ª etapa – Análise dos dados, com a aplicação da técnica de Análise de Conteúdo para tratar os dados obtidos em campo através das entrevistas, facilitando sua sistematização e o confronto do que foi obtido sobre o objeto com a teoria revista.

3.2 Classificação da Pesquisa

Foi realizado um estudo de caso, cuja utilidade está em compreender fenômenos sociais complexos (YIN, 2005, p. 20), como os que se colocam como objeto desta pesquisa. O estudo de caso

permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos[...] (id.ibid.)

Para obtenção de uma resposta para o problema formulado, a pesquisa foi desenhada sob caráter qualitativo. A escolha se deve ao fato de que a preocupação fundamental recai sobre o estudo e a análise do mundo empírico e de seu ambiente natural, na tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos.

Minayo (1999) coloca que a abordagem qualitativa não busca o alcance da verdade, através da distinção do que é certo ou errado; deve ter como preocupação primeira a compreensão da lógica que permeia a prática que se dá na realidade. Trata-se antes, portanto, de um trabalho que busca a compreensão de um objeto específico e fragmentos do universo que o permeiam e o constituem. A preocupação da pesquisa qualitativa nas Ciências Sociais está calcada em um nível de realidade que, como já dito, não pode ser quantificado, trabalhando com o universo de crenças, valores, significados e

outros construtos profundos das relações, que impedem em função de sua natureza a redução à operacionalização de variáveis, como é o caso da presente pesquisa. A compreensão das práticas diárias dos atores não poderia emergir através de quantificações.

Godoy (1995, p.58) traz algumas características principais de uma pesquisa qualitativa, que dão base ao presente trabalho:

considera o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave; possui caráter descritivo; o processo é o foco principal de abordagem e não o resultado ou o produto; a análise dos dados foi realizada de forma intuitiva e indutivamente pelo pesquisador; não requereu o uso de técnicas e métodos estatísticos; e, por fim, teve como preocupação maior a interpretação de fenômenos e a atribuição de resultados.

A pesquisa qualitativa compreende a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos, obtidos através do contato direto entre pesquisador e a situação estudada, buscando compreender os fenômenos de acordo com a perspectiva dos sujeitos participantes da situação que ora estuda-se (GODOY, 1995).

Gil (1991) coloca que, apesar das pesquisas geralmente apontarem para objetivos específicos, há a possibilidade de classificação em três grupos: estudos exploratórios, descritivos e explicativos. O estudo que se pretendeu empreender se coloca no grupo das pesquisas exploratórias, ou seja, um trabalho que envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tem ou tiveram experiência prática com o objeto pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Possui ainda a finalidade básica de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias para a formulação de abordagens posteriores. Dessa forma, este tipo de estudo visa proporcionar um maior conhecimento para o pesquisador acerca do assunto, a fim de que esse possa formular problemas mais precisos ou criar hipóteses que possam ser pesquisadas por estudos posteriores (GIL, 1999, p. 43).

Foi utilizado como instrumento de coleta de dados a entrevista, realizadas em caráter aberto, ou não-estruturado, em que as perguntas são respondidas dentro de uma conversação “informal”. Tal tipo de entrevista atende principalmente a finalidades exploratórias, ou seja, para o detalhamento de

questões e formulação mais precisas sobre o objeto pesquisado, de acordo com a ótica do entrevistado. A interferência do entrevistador é mínima, somente conduzindo o assunto para o tema a ser tratado, com o intuito de obter dados sobre o objeto.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de novembro de 2007 e maio de 2008. A duração média foi de 40 minutos, com algumas tendo ultrapassado essa marca e outras, terminado antes. Todas as conversas foram realizadas em dependências da PMV, em horários estipulados pelos entrevistados.

A PMV possui um grupo que tem por finalidade cuidar da atividade procedimental da instituição, cuidando da elaboração das normas e fluxos, bem como do sistema e da temporalidade de cada documento. Foram, então, ouvidos os integrantes desse grupo, por estarem envolvidos diretamente com a prática procedimental da PMV e serem parte chave para a constituição do *status quo* que atingiu atualmente. O Grupo Gestor de Trabalho para Controle e Atualização do SIPAD foi criado pelo decreto municipal número 13.215, de 26 de fevereiro de 2007, promovendo uma equipe multidisciplinar instituída pela PMV para tratar da questão processual da instituição. A composição de tal grupo é dada pelo artigo terceiro do decreto supracitado:

Art. 3º. O Grupo Gestor de Trabalho terá a seguinte composição:
I – 03 (três) representantes da Secretaria de Administração;
II – 01 (um) representante da Subsecretaria de Tecnologia da Informação, da Secretaria de Fazenda;
III – 01 (um) representante da Controladoria Geral do Município.

A escolha se deve ao fato de que, dentro do grupo, encontram-se todos os funcionários da PMV que se relacionam à estrutura processual interna, desde o responsável pela criação de normas padrão até o incumbido de cuidar do arquivamento de processos. Adicionalmente, foi entrevistado o Secretário de Administração da PMV em exercício, já que a estrutura procedimental está toda ligada à Secretaria Municipal de Administração.

Os nomes que compõem o Grupo Gestor de Trabalho para Controle e Atualização do SIPAD foram obtidos através da portaria 037/2007, que nomeia os membros para tal grupo. As conversas eram agendadas por telefone,

fazendo com que o pesquisador dependesse da disponibilidade dos funcionários em questão.

Já no encontro, eram explicados os objetivos do estudo, para em seguida permitir ao entrevistado que discorresse sobre o assunto. O entrevistador interferia apenas quando tinha como clara a percepção de que os relatos caminhavam para outros assuntos, se distanciando do objeto de pesquisa.

Como as entrevistas foram realizadas em caráter aberto, as conversas não se limitaram apenas a tratar do Grupo Gestor de Trabalho para Controle e Atualização do SIPAD, mas também da função de cada membro dentro da estrutura organizacional, bem como da função de sua participação no grupo supracitado. Com isso, obteve-se material suficiente para conhecimento da questão procedimental na PMV dentro do escopo previsto na presente pesquisa.

Ao longo do texto, os entrevistados serão tratados como entrevistado 1 até entrevistado 7. A escolha pelo não-tratamento dos entrevistados pelo nome e sobrenome se deve à intenção de manter seu anonimato, resguardando sua identidade. A escolha de qual alcunha representaria cada entrevistado foi definida através de sorteio, não possuindo qualquer ligação lógica.

3.3 Tratamento dos Dados

A metodologia utilizada para tratamento dos dados foi a análise de conteúdo, técnica que busca desvendar a lógica por trás do que está explicitamente colocado ou, no caso, falado. Trata-se de um “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2004, p. 33).

A análise de conteúdo é utilizada para desvendar as significações expostas em mensagens transmitidas por qualquer meio. A análise de conteúdo permite o distanciar da compreensão espontânea, e

“tornar-se um desconfiado”, relativamente aos pressupostos, lutar contra a evidência do saber subjetivo, destruir a intuição em proveito do “construído” (BARDIN, 2004, p. 24)

Ainda de acordo com BARDIN (2004, p. 24-25), são objetivos da análise de conteúdo a superação da incerteza, através da sistematização de leituras que podem ser generalizáveis e o enriquecimento da leitura, assim explicado pela autora (id., p. 25):

Se um olhar imediato, espontâneo, é já fecundo, não poderá uma leitura atenta aumentar a produtividade e a pertinência? Pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou infirmam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos de significações susceptíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que a priori não detínhamos a compreensão.

A análise de conteúdo de mensagens possui, como coloca BARDIN (id., *ibid*) duas funções, que podem ou não se dissociar na prática: uma função heurística, proporcionando o enriquecimento da tentativa exploratória, aumentando a propensão à descoberta de conteúdos, já que se debruça sobre os meandros das falas, extraíndo as correlações de seus sentidos em conjunção com o contexto; e uma função de “administração da prova”, onde hipóteses são levantadas sob a forma de questões ou afirmações de cunho provisório, sendo confrontadas com a análise sistemática, permitindo sua verificação ou não. Essas duas funções podem existir de maneira complementar.

O método da análise de conteúdo utiliza a categorização, que é uma

“operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos.” (BARDIN, 2004, p. 111)

O objetivo primeiro da categorização é uma representação simplificada do conteúdo bruto, permitindo melhor visualização e compreensão do que foi colocado por cada ator em relação a determinado assunto.

O critério de classificação das respostas proferidas pelos entrevistados foi lexical, ou seja, segundo o seu sentido. Com isso, emparelharam-se respostas cujo objeto era o mesmo. A partir de um inventário das respostas, procedeu-se sua separação e posterior classificação segundo critérios de semelhança de significação.

As categorias de análise foram tomadas *a posteriori*, ou seja, após a realização da entrevistas. Foram construídas através da sistematização das falas dos atores, selecionadas em seu conjunto e não com base em palavras ou expressões soltas. Dessa forma, pode-se apreender o sentido que queria se dar mediante um contexto estabelecido nas palavras do próprio entrevistado. Teve como objetivo apreender de forma facilitada os elementos que constituem a prática procedimental da PMV e são fundamentais para seu funcionamento. Compreende-se como prática procedimental a dinâmica segundo a qual circulam os procedimentos administrativos no interior da Prefeitura, tratando solicitações que partem tanto dos cidadãos quanto dos próprios órgãos governamentais (o que inclui petições advindas de órgãos da própria PMV) com vistas à elaboração de uma resposta por parte da administração municipal.

As categorias foram estruturadas a partir dos fatores/sistemas que fazem em parte e influenciam durante a “vida” de um processo, identificados na primeira parte da pesquisa. Dessa forma, as categorias são assim relacionadas:

Categoria 1 – O nascimento do processo (22 falas)

Subcategoria 1.1 – Falas sobre o protocolado (7 falas)

Categoria 2 – Noções sobre o SIPAD (18 falas)

Subcategoria 2.1 – A tabela de assuntos (3 falas)

Subcategoria 2.2 – Falas sobre o Grupo Gestor de Trabalho para o SIPAD

Subcategoria 2.3 – Controle e Atualização do SIPAD (5 falas)

Categoria 3 – As normas de procedimento

Subcategoria 3.1 – A prática na tramitação de processos (20 falas)

Subcategoria 3.2 – A tramitação de processos sem norma de procedimento (29 falas)

Categoria 4 – A morte do processo (3 falas)

Subcategoria 4.1 – A tabela de temporalidade (16 falas)

Total de falas coletadas relacionadas ao objeto: 123

Como se pode notar há a presença de subcategorias, utilizadas para diferenciar as nuances com que as questões relativas a cada categoria são tratadas. Por exemplo, além das falas que dizem respeito à forma como um processo é iniciado, foram destacadas aquelas que colocam sobre a forma como é iniciado um protocolado, solicitações mais simples dirigidas à PMV, que serão discutidas adiante.

A categorização realizada buscou ser o mais inclusiva possível, de forma que somente seis falas foram desprezadas ao todo, por não se encaixarem aos interesses da pesquisa.

A pesquisa não teve acesso a processos para que fosse feita sua análise em comparação com a norma vigente. Isso ocorre porque o pedido de vistas de um processo só pode ser realizado pelo requerente ou por seu procurador legal, como aponta o item 6.3 do Manual de Procedimentos para Processos Administrativos (p. 17):

6.3 – PEDIDO DE VISTAS/CÓPIA DE PROCESSOS

6.3.1 - Pedido de vistas é o procedimento adotado por pessoa física ou jurídica, por seu procurador ou advogado constituído, que necessite consultar processos de seu interesse.

6.3.2 - Pedido de cópia é o procedimento adotado por pessoa física ou jurídica, por seu procurador ou advogado constituído, que solicita cópia de partes ou de todo um processo de seu interesse.

6.3.3 - O pedido de vistas/cópia de um processo administrativo obedecerá às normas legais vigentes que orientarão seu deferimento ou indeferimento.

6.3.4 - O prazo de tramitação máximo de vistas/cópias deverá ser de 05 (cinco) dias úteis.

A visualização ou cópia de processos internos da PMV, por tratar de questões muitas vezes pessoais, está vetada àqueles que não estiverem arrolados entre as partes interessadas. A infração de tal princípio poderia configurar crime, cabendo inclusive penalização do infrator de acordo com o texto legal tanto daquele que solicitou vistas quanto do funcionário que concedeu essa ação. A pesquisa limitou-se, portanto, a compreender a dinâmica de funcionamento da atividade processual da PMV através da fala dos atores entrevistados, que

constituem parte integrante de tal sistema e possuem experiência na lida com tais documentos, o que os qualifica a falar sobre a forma como tramitam.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 A Prefeitura Municipal de Vitória (PMV)

A cidade de Vitória completou em 456 anos em 2007. Fundada ao dia 8 de setembro de 1551, a capital do estado do Espírito Santo congrega um arquipélago de 34 ilhas além de uma porção continental, perfazendo 93 Km² no total. Esse território abriga 314.042 pessoas (IBGE, 2007), distribuídas entre 83 bairros.

A história do surgimento de Vitória como capital do Espírito Santo remonta à colonização do solo brasileiro por Portugal. Vasco Fernandes Coutinho, donatário da capitania do Espírito Santo, doação da coroa portuguesa, instalou-se inicialmente no que hoje é o município de Vila Velha, aportando nas proximidades do Morro do Moreno em 23 de maio de 1535 (DERENZI, 1965, p. 11). Seus primeiros contatos com os índios goitacás, aimorés e tupiniquins que habitavam a terra foram marcados inicialmente pela troca de artigos sem importância por favores dos nativos. O desgaste desse tipo de relação não demorou a ocorrer, descambando por violentas batalhas que culminavam com mortes para ambos os lados.

Na tentativa de melhorar a segurança de seus governados, Vasco Fernandes Coutinho resolve transferir a sede da capitania para a então Ilha de Santo Antônio, onde a defesa seria mais fácil em função das águas que circundavam o território (OLIVEIRA, 1975, p. 62). O novo povoamento que nascia foi chamado Vila Nova inicialmente, enquanto a antiga vila foi apelidada de Vila Velha, até hoje mantido (NOVAES, s/d, p. 22). A tradição e a opinião de vários autores concordam que o novo povoamento se iniciou em 1550, embora não haja testemunho insofismável¹. Um triunfo definitivo sobre os silvícolas, após

¹ Misael Pena (1878) atesta o início do povoamento “mais ou menos” em 1550, sem citar fontes. Concorde com ele José Teixeira de Oliveira (1975), que também aponta que o predicamento de “vila” aconteceu ainda em 1550. Maria Stella Novaes (s/d, p. 22), traz para

violenta batalha, deu o nome de Vitória à localidade, no dia 8 de setembro de 1551. Estava ali fundada o que seria a futura capital do estado do Espírito Santo.

Com a independência brasileira, a capitania do Espírito Santo, que à época já possuía o status de Capitania da Coroa, foi alçada à categoria de província. Dessa situação só sairia no início do período republicano. Dentre outras providências tomadas pelo presidente estadual da época, Jerônimo de Souza Monteiro (1908-1912), estava a de dividir em municípios o estado que nascia. Esse ato de organização territorial foi legitimado através da lei estadual nº 582, de 14 de dezembro de 1908.

Desde então, Vitória passou por diversas modificações nos aspectos sócio-políticos e geográficos. A cidade em 1900 contava com 11.850 pessoas. Vitória hoje se aproxima de 314.042 habitantes na capital, distribuídos em um arquipélago de 34 ilhas além de uma porção continental (IBGE, 2007). Possui um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,856, ocupando a primeira colocação entre os municípios do Espírito Santo e a 16ª dentre as demais cidades brasileiras.

O território da capital está dividido em 83 bairros². Para facilitar a administração das necessidades setoriais de Vitória, a PMV criou sete regiões administrativas³. São elas:

- Região Administrativa 1 – Centro (oito bairros)
- Região Administrativa 2 – Santo Antônio (13 bairros)
- Região Administrativa 3 – Bento Ferreira / Jucutuquara (13 bairros)

1949 o início da colonização da nova vila, ressalvando que a povoação de Vitória tenha sido iniciada mais tarde por ordem de Vasco Fernandes Coutinho: 2 de abril de 1551 (citando Teixeira de Melo em “Efemérides Nacionais”).

² A lei nº 6077 (2003) regulamenta a organização do município em bairros e os aloca nas regiões administrativas.

³ A lei municipal 6077 aponta somente sete regiões administrativas, porém na prática da PMV o bairro Jardim Camburi constitui uma oitava região.

- Região Administrativa 4 – Maruípe (12 bairros)
- Região Administrativa 5 – Praia do Canto (nove bairros)
- Região Administrativa 6 – Continente (18 bairros)
- Região Administrativa 7 – São Pedro (dez bairros)

A cidade integra hoje uma área geográfica de grande urbanização, a Região Metropolitana da Grande Vitória, que é compreendida pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão. Ao todo, são 1.661.626 pessoas vivendo na metrópole (IBGE, 2007). Uma das peculiaridades da região é a ausência de concentração demográfica na capital Vitória, cujo contingente populacional é inferior ao de algumas cidades do entorno metropolitano - Cariacica, Vila Velha e Serra.

Economicamente, Vitória possui o 19º maior Produto Interno Bruto (PIB) entre as cidades brasileiras, com R\$ 14.993.650.000,00 (IBGE, 2005). O PIB per capita gira em torno de R\$ 47.855,00 (IBGE, 2005). As principais atividades geradoras de renda no município estão ligadas à intensa atividade portuária (Vitória possui o maior complexo portuário do Brasil), ao comércio (cuja atividade encontra-se em franca expansão) e aos complexos industriais pesados, donde se destacam as presenças da Companhia Vale do Rio Doce e da siderúrgica ArcelorMittal Tubarão.

A Prefeitura Municipal de Vitória foi instituída juntamente com as outras prefeituras do Espírito Santo, através da Lei Estadual nº 582, de 14 de dezembro de 1908. Tal lei dividia o estado em municípios, uma expressão da racionalidade de inspiração positivista que se tornou característica do Estado brasileiro após a proclamação da república.

A lei estadual nº 582, datada de 2 de abril de 1909, determinava que a capital fosse comandada por nove governadores municipais, que elegiam um presidente e um vice-presidente municipal anualmente. O prefeito municipal era indicado pelo presidente do estado. O primeiro prefeito de Vitória, Ceciliano

Abel de Almeida, tomou posse em 11 de fevereiro de 1909⁴ e tratou de organizar administrativamente a Prefeitura, através da lei municipal número 4, de 2 de abril de 1909. Em seu artigo primeiro, tal lei define a concepção republicana de município, inalterada até os dias atuais:

Art. 1º O município é a circunscrição de território determinado em lei, com administração própria no que diz respeito aos interesses locais: é a base da organização do Estado.

Todos os assuntos relativos à administração municipal na primeira organização da PMV ficavam a cargo de três seções, ou secretarias:

1. *Procuradoria Geral*: controlada por um bacharel em direito, tinha como funções a administração fazendária e o controle da execução dos contratos relacionados a obrigações pecuniárias do município.
2. *Higiene Pessoal*: superintendida por um médico, cuidava dos serviços de saúde pública e saneamento do município.
3. *Obras e Viações Municipais*: superintendida por um engenheiro, tratava da execução das obras municipais, tanto no que concerne aos prédios quanto às vias públicas municipais.

Desde então, a PMV passou por diversas modificações em sua estrutura organizacional. Seja incluindo novos serviços essenciais (como é o caso da lei nº 67, que institui o serviço de cemitério público) até leis como a de número 252, que reorganiza a Prefeitura de forma mais ampla, o fato é que a disposição de órgãos e serviços foi reformulada ao longo dos anos, buscando atender as novas demandas que surgiam em uma sociedade que crescia e se desenvolvia. Grande parte das modificações que deram a forma atual à PMV tiveram caráter político, na medida em que muitos prefeitos realizaram adaptações da estrutura da PMV aos seus planos de governo.

⁴ O prefeito Ceciliano Abel de Almeida foi nomeado através do Decreto Estadual nº 243/1909.

Atualmente, a PMV conta com a seguinte estrutura de secretarias:

SIGLAS	SECRETARIAS
CGM	Controladoria Geral do Município
GABPREF	Gabinete do Prefeito
PGM	Procuradoria Geral do Município
SECOM	Secretaria de Comunicação
SECOP	Secretaria de Coordenação Política
SEDEC	Secretaria de Desenvolvimento da Cidade
SEGES	Secretaria de Gestão Estratégica
SEHAB	Secretaria de Habitação
SEMA	Secretaria Municipal de Administração
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SEMC	Secretaria Municipal de Cultura
SEMCID	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos
SEME	Secretaria Municipal de Educação
SEMESP	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
SEMFA	Secretaria Municipal de Fazenda
SEMMAM	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SEMOB	Secretaria Municipal de Obras
SEMSE	Secretaria Municipal de Serviços
SEMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
SEMUS	Secretaria Municipal de Saúde
SEPE	Secretaria de Projetos Especiais
SETGER	Secretaria de Trabalho e Geração de Renda
SETRAN	Secretaria de Transportes e Infra-Estrutura Urbana

Quadro 3 – Siglas e Secretarias da Prefeitura Municipal de Vitória

Essas secretarias contam, ao todo, com 575 funcionários “celetistas”, 9.262 efetivos, 819 comissionados, 1.528 com contrato temporário, 127 funcionários municipalizados⁵ e 1.659 estagiários, somando 13.970 pessoas trabalhando na administração municipal. As receitas orçamentárias do município em 2006 foram de 763,6 milhões (IBGE, 2006), o que dá uma média de mais de 63,5 milhões mensais.

⁵ Funcionários municipalizados são os que são cedidos à PMV por outros órgãos/esferas do poder público.

A estrutura da PMV conta com duas grandes sedes: o Palácio Jerônimo Monteiro, sede do executivo municipal e o Centro Integrado de Atendimento ao Cidadão (CIAC), um complexo que abriga grande parte das secretarias-fim. Também há sete administrações regionais, uma para cada região administrativa demarcada pela PMV.

Politicamente, é governada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) desde 2005, sendo comandada pelo prefeito João Carlos Coser. A atual administração sucedeu um período de oito anos de governo do PSDB, quando Luiz Paulo Vellozo Lucas esteve à frente da Prefeitura.

A PMV vem passando por diversas mudanças estruturais nos últimos 15 anos, desde a gestão do prefeito Vítor Buaiz. Porém, antes de comentarmos as consequências, como é o caso da reforma, falemos um pouco das causas que levaram a uma profunda reformulação do papel da PMV junto à sociedade civil local.

O dia 31 de março de 1964 é um dos mais importantes marcos da história recente do Brasil. A data marca o início do governo militar no país, que ascendeu ao poder através de um golpe. O regime militar se instaurou sob duras penas: censura da imprensa, fechamento de sindicatos e partidos políticos, cassação, tortura e exílio de lideranças sociais, políticas e artísticas e a destruição de espaços públicos construídos durante todo o período republicano. Como exemplos da institucionalidade vigente nesse regime, podemos citar o centralismo decisório e financeiro, a fragmentação do Estado em agências temáticas e independentes e a criação de estruturas especializadas em cada área de atuação do governo, como habitação, saúde, educação etc. (FARAH, 2001, p. 122). O ocaso da democracia e da cidadania não se deu sem luta, onde podemos destacar os movimentos estudantis e os grupos guerrilheiros, que, inspirados nas revoluções cubana e chinesa, pretendiam reverter o quadro político em nível nacional.

As diversas mudanças políticas e econômicas ocorridas até a década de 70 fazem emergir novas demandas sociais, que não tinham, porém, vazão em

direção ao Estado, já que até mesmo os precários canais de interlocução existentes no populismo foram interditados pelos militares. Dessa forma,

na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça tornam-se espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido (CARVALHO, 1998).

Nesse ínterim, uma vasta gama de atores sociais surge na tentativa de reverter o quadro político em favor da democratização da gestão. Já no início da década de 70, um dos períodos mais duros do governo militar, que defendia em nome da "segurança nacional" a supressão das liberdades individuais, várias pequenas organizações,

até então identificadas com o espírito assistencialista dos programas da Aliança para o Progresso, passam a abandonar essa estratégia e a incorporar tanto o método Paulo Freire de 'educação popular' quanto o princípio de que só a participação direta e integral do povo seria capaz de conduzir o país ao desenvolvimento. Era o início das chamadas organizações não-governamentais [...] (DOIMO, 1997, p. 76).

A questão eclesial, que aponta em escala planetária para o fomento do "desenvolvimento participativo", contribui para a mobilização popular com as Comunidades Eclesiais de Base. Ao seu lado despontam os movimentos contra a carestia, por creches e por saúde pública. O novo sindicalismo, que tem seus principais representantes nacionais na Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo e no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, é um exemplo de espaço onde se recusa a hierarquia e se privilegia o saber em conjunto, através do desenvolvimento da visão crítica da individualidade e coletividade dos setores populares, como pregava Paulo Freire (1981).

Através das reivindicações, os movimentos sociais colocam novos temas na agenda pública. Requerem do governo o direito ao sufrágio, a participação na discussão e implementação de políticas públicas, enfim, medidas que gerem um *accountability* inédito no Brasil. Nos anos 80 surgem as primeiras "redes" de mobilização nos municípios e interestaduais, de onde se destacam a criação da Central Única dos trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (CARVALHO, 1998).

Concomitantemente à emergência dos movimentos populares, tem início na década de 70 o esgotamento do modelo de intervenção estatal, quando vários setores, tanto de esquerda quanto de direita, o criticam em função de suas limitações, como a baixa qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado e a insuficiência dos mesmos. A chamada crise da dívida, que tem início no México em 1982 e atinge todos os países da América Latina, provoca uma politização internacional da concessão de crédito. Entram em cena com maior destaque as agências multilaterais de crédito, exemplificadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que, observando a dificuldade dos Estados latino-americanos em arcar com seus compromissos financeiros, concedem crédito imediato. Tal crédito é condicionado às "recomendações", que são ajustes estruturais, políticos e econômicos. Expande-se através de tais ajustes recomendados o ideário neoliberal, que tem seu início nos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

O neoliberalismo prevê a redução radical das funções do Estado, que passa a ser um regulador da economia. Com isso, é dado fim ao "Estado-empresário", com a privatização das empresas estatais, acreditando-se que a competitividade do meio capitalista se encarregará de desenvolvê-las. Metas como o superávit, ditadas pelas agências, balizam a economia do país, provocando "arrochos" internos.

Outra faceta do neoliberalismo é lembrada por Felicíssimo (1994, p. 50): as recomendações minam ideologicamente as elites políticas locais, provocando a renúncia a um "projeto nacional" de desenvolvimento. Dessa forma, as prefeituras convertem-se em meras intermediárias, responsáveis pela implementação local das políticas ditadas pelos países controladores das agências de crédito internacionais. Esse novo centralismo decisório de ordem internacional vai de encontro, obviamente, aos anseios populares explicitados nos movimentos.

Ao lado de toda essa movimentação e da emergência do neoliberalismo, que se consolidaria no Brasil na década de 90, chama a atenção o processo de abertura internacional dos mercados. A chamada *globalização* tem entre seus

principais possibilitadores o desenvolvimento das comunicações em nível mundial: "uma malha de redes que, em segundos, cobre o globo terrestre" (SILVA *et. al.*, 1995, p.8). Surge um movimento de substituição de fronteiras políticas por econômicas, aumentando a concentração oligopolística do capital internacional e trazendo a volatilização do capital. Como consequência, o Estado vê diminuir sua autonomia, num momento em que tem que lidar com as pressões para a internacionalização das economias e mercados e, ao mesmo tempo, tem que atender as demandas da sociedade.

A confluência de fatores que vão desde a movimentação popular à luta pela liberalização política culmina com o processo constituinte, quando, através do amplo movimento "Participação Popular na Constituinte", os anseios deflagrados nas ruas foram canalizados para a assembléia formada. A redemocratização e a abertura ao acesso popular às decisões estão já expressos no artigo primeiro do texto constitucional, onde se lê: "Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (CARVALHO, 1998). A participação direta está condicionada aos canais criados já na própria Constituição e às iniciativas implementadas pelos prefeitos que sob ela governaram: conselhos gestores, orçamento participativo e parcerias com o setor privado em busca de soluções sociais.

A instância local de governo foi privilegiada no que diz respeito às mudanças: por ser a mais próxima da sociedade, passou a ter canalizada para si grande parte das reivindicações surgidas na sociedade civil organizada. Para que pudesse dar conta dessas novas demandas, viu-se obrigada a modificar seu espaço organizacional. Após as duas reformas organizacionais ocorridas na PMV no período do governo militar, em 1970/71 e 1976/77, o governo Vítor (1989-92) realizou uma ampla reorganização do espaço administrativo estatal, objetivando dar maior transparência à gestão. Foram englobados nessa reforma aspectos institucionais, estruturais, funcionais e governamentais:

- Institucionais: buscou-se verificar as relações estabelecidas entre a PMV com outras instituições, privadas ou públicas.

- Estruturais: buscou-se dar novo formato ao desenho organizacional da Prefeitura, baseado em parâmetros doutrinários que orientariam as ações básicas do executivo.
- Funcionais: identificação das normas de procedimento adotadas na PMV, eliminando as formas obsoletas de conduta e racionalizando as demais.
- Comportamentais: Instituição de uma política de RH voltada à satisfação do funcionário, através da promoção de atividades de aprendizado e integração.

As reformas ocorridas nos governos de Paulo Hartung (1993-1996) e Luiz Paulo Vellozo Lucas (1997-2004) seguiram a linha adotada por Vítor, aprofundando a democratização, transparência e descentralização da gestão. Vale dizer que as reformas são realizadas, sobretudo, para adequar a estrutura física da PMV ao programa de governo de cada candidato eleito.

Podemos citar como exemplo de iniciativa descentralizadora as sete administrações regionais (conhecidas como “Prefeiturinhas”) instaladas na primeira gestão de Luiz Paulo Vellozo Lucas (1997-2000), que ajudaram a PMV a se aproximar dos bairros e melhor detectar suas necessidades.

4.2 O Nascimento de um Processo na PMV

A exemplo de outros órgãos públicos, a PMV utiliza um sistema de protocolos para regular as demandas que são dirigidas às suas diversas secretarias. Todas as solicitações à PMV passam pelos protocolos do município, que estão sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), em sua Gerência de Apoio Logístico (GAL).

O serviço de protocolo está no cerne da política de controle processual da PMV. Trata-se da busca por eficiência na administração, através da regulação e acompanhamento das demandas que são dirigidas ao poder público. Como um componente básico para a administração municipal, o serviço de protocolo merece atenção específica e é alvo de diversas investidas normatizadoras, indo desde a criação de normas de procedimento até a implantação de

sistemas que dêem conta dos trâmites. Tais iniciativas serão tratadas ao longo deste texto.

O estágio inicial de um processo é o *protocolamento da petição*, ou seja, a direção de um pedido ao serviço público, que certifica o recebimento de tal solicitação em seu sistema normativo. Esse ato se dá no balcão de atendimento do setor de Protocolo da PMV.

Uma petição está ligada ao ato de pedir, requerer. Trata-se de uma solicitação dirigida à Prefeitura por um munícipe, uma pessoa jurídica ou mesmo um funcionário ou órgão da PMV. Todo cidadão tem o direito de peticionar um órgão público, segundo o texto legal expresso na constituição, em seu artigo 5º, inciso XXXIV:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

O Superior Tribunal de Justiça tem compreendido que o órgão público tem a obrigação de acolher qualquer solicitação e elaborar resposta, reservando-se o direito de negar o pedido feito:

O "direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder", assegurado pelo art. 5º, XXXIV, I, da CF, tem natureza instrumental: é direito, assegurado ao cidadão, de ver recebido e examinado o pedido em tempo razoável e de ser comunicado da decisão tomada pela autoridade a quem é dirigido. Nele não está contido, todavia, o direito de ver deferido o pedido formulado.⁶

⁶ Acórdão proferido pela primeira turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança (RMS) n. 16424/DF, sob a relatoria do Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 05.04.2005 e publicado no Diário da Justiça de 18.04.2005.

Tal noção do direito de petição é citada pelos entrevistados, que mostram conhecer bem o texto e a prática legal relacionados ao assunto:

O protocolo tem que seguir aquela norma constitucional, onde todo mundo tem direito ao acesso serviço público, peticionar o serviço público. Nós temos que recepcionar todo o pedido do contribuinte desde que seja devidamente assinado e seja endereçado ao município. Existem casos em que eu posso recusar um documento? Posso recusar. Por exemplo, se ele não estiver endereçado ao município. No caso do documento não constar na tabela de assunto, a gente faz um pequeno resumo dele e ele vira protocolado interno e vai pro setor. Se em algum momento acharem que o documento não é devido ele retorna ao protocolo e das duas uma: vai ser encaixado na tabela de assunto ou terá que ser criado um assunto para ele."(Entrevistado 4)

A prática da ação de protocolamento é tratada de forma enfática pelo entrevistado 6:

O eixo central é o protocolo. Não se cria nenhum processo a não ser passando pelo protocolo. É a primeira linha de andamento. Eu começo com um ofício, esse ofício vai ao protocolo e ali ele vai receber a capinha verde. Fora isso ele não é processo. Se não for assim, ele pode tramitar para qualquer lado da prefeitura, mas não tem o sentido de processo.

No município de Vitória são, ao todo, três postos de atendimento: um no Palácio Jerônimo Monteiro (sede da PMV), um no Centro Integrado de Atendimento ao Cidadão (CIAC) e um posto na Junta Comercial de Vitória. São sete guichês ao todo à disposição dos cidadãos capixabas. Eventualmente são instalados postos temporários, em função de alguma demanda temporária do município. Apesar de, em um primeiro momento, parecerem poucos guichês para uma cidade que conta com mais de 300 mil pessoas, as demandas são supridas inteiramente com tal estrutura.

A PMV possui um documento que rege a atividade processual em seu interior. Trata-se do *Manual de Procedimentos para Processos Administrativos*, elaborado em 2007 e aprovado pela Portaria Municipal nº 146, publicada em Diário Oficial no dia 10 de novembro de 2007. A introdução de tal material dá conta de seus objetivos:

A elaboração deste Manual de Procedimentos para Processos Administrativos originou-se pela necessidade do aprimoramento de controles e na busca da qualidade dos serviços prestados para obterem um instrumento formal que retratasse o perfil da atual estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Vitória, bem como especificar a tramitação e o manuseio de todos os processos

administrativos, facilitando também a informação ao munícipe. (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2007, p. 4)

Tal documento pode ser acessado pelos funcionários da PMV através da rede de computadores da instituição. A idéia de *controle como promotor da ordem e da melhoria da qualidade dos serviços prestados* encontra-se desde o início do manual, deixando clara a inspiração positivista.

Como todos os processos que dão entrada na PMV passam pelo protocolo, tanto cidadãos do município como órgãos da própria administração municipal fazem uso do serviço. Desde recursos a multas de trânsito até compras de material para a PMV, tudo passa pelos guichês do protocolo, dando origem a procedimentos que são tratados pela máquina administrativa municipal.

O protocolo é o primeiro passo dos esforços da PMV no sentido do reforço do que Weber chamaria de *autoridade racional-legal*, ou seja, o controle das ações da administração pública através de um mecanismo sistemático, dotado de normas. O guichê de protocolo, como colocado atualmente, busca antes de qualquer coisa tornar único o caminho por onde uma petição entra na máquina administrativa municipal.

Tal ato de centralização tem como objetivo reunir o controle das ações movidas que precisam de uma resposta da autoridade municipal. É um reflexo da administração pública burocrática, que se instaurou claramente nos Estados modernos para dar conta das novas demandas que surgiam advindas de sociedades guiadas pelo modo capitalista de produção. Sua criação se confunde com o nascimento do Estado liberal e tem, sobretudo, a função de defender a coisa pública da ânsia patrimonialista. O protocolo, além de sistema de controle interno tem, sobretudo, a função de igualar os sujeitos perante o Estado.

Para que a PMV possa receber a petição, entra em cena o funcionário do protocolo, doravante chamado “protocolista”, neologismo utilizado pelos funcionários da PMV para chamar esses funcionários. Tal funcionário analisa o conteúdo do documento entregue pelo requerente e o registra no *Sistema de Informação de Processos Administrativos* (SIPAD), responsável pelo registro e

acompanhamento dos processos da PMV. Tal sistema será tratado com maior ênfase à frente.

A ação do protocolista pode ser considerada uma ação social, nos termos Weberianos. Sua atividade se orienta a outrem, ou seja, está associada às possibilidades de diversos indivíduos/grupos que dela sofrem influência. O ato de selecionar um caminho para onde o processo seguirá implica o conhecimento da máquina do Estado, do sistema adotado e das conseqüências que incorrem em caso de erro.

Voltando à forma como nasce o processo, as solicitações são registradas conforme uma “tabela de assuntos” (Anexo 3), lista contendo diversas demandas que são comuns ao serviço público municipal. O agente do protocolo ouve o requerente, recebe o ofício de petição e registra seu pedido, enquadrando-o em uma das categorias presentes na tabela. Tal solicitação gera um número de protocolo, que é dado ao requerente em um cartão.

Os pedidos encaminhados à PMV podem dar origem a dois tipos de documentos: os processos administrativos e os processos internos, conhecidos como *protocolados*. Os processos são solicitações que necessitam de resposta ao requerente, passando pelas secretarias afins para que seu parecer seja dado. Já os protocolados são solicitações mais simples, que não exigem resposta ao solicitante. Nas do entrevistado 4:

Para encaminhar um convite ao prefeito, por exemplo, não há a necessidade de criação de um processo administrativo. Mas é gerado um protocolo, que se chama correspondência interna ou protocolado como a gente chama e o contribuinte tem a segurança de que a solicitação dele foi oficialmente recebida pelo município [...].

Todo caso mais simples, digamos assim, de fácil resolução, convites etc. não geram processo administrativo. Tudo o que gera custo, tudo que pede dinheiro ou tudo o que for relacionado à justiça gera processo administrativo. Por exemplo, indicar um condutor em uma multa de trânsito não gera processo administrativo. Digamos que você seja dono de um carro que foi multado, mas não era você quem estava dirigindo. Você vai indicar então o condutor, mas não há a necessidade de criar um processo para isso.

O Manual de Procedimentos para Processos Administrativos não define um protocolado, mas define os tipos de documentos que devem ser autuados como tal:

1.1.9 - Propostas em geral (locação ou venda de imóveis, materiais e serviços, etc.) não solicitadas pela Prefeitura serão recebidas como Protocolados. (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2007, p. 5)

Os processos passam por um procedimento de triagem e saem para entrega às 14 horas, de segunda a sexta-feira. As demandas que derem entrada após as 14h são entregues no dia seguinte. Há, contudo, a possibilidade dessa entrega ser feita em horário extra, como em caso de pedidos reconhecidamente urgentes ou quando há disponibilidade do serviço de protocolo. Possuem prioridade sobre os demais processos aqueles que vêm de algum órgão do aparelho judiciário e contém tempo de resposta pré-determinado pela legislação. Também são prioridades processos que solicitam intervenção municipal em casos de risco de vida, como um pedido de construção de um muro de arrimo em um barranco que pode desabar a qualquer hora, por exemplo. Tais processos são entregues imediatamente ao órgão responsável, trazendo em sua capa uma etiqueta vermelha onde há a inscrição “urgente”.

Nesse íterim de distribuição de processos, pode-se identificar uma ação social do setor responsável por tal atividade. Ao relatar sobre os fluxos de procedimento, o entrevistado 4 fala também do funcionamento do protocolo:

Como eu disse, a maioria [dos processos] segue o fluxo certo. Os convênios, por exemplo, seguem o fluxo correto. Mas existem convênios que vão furar o fluxo porque a importância dele é maior. Por exemplo, um processo sobre a ponte da passagem, ali perto da UFES e que vem causando um transtorno danado. É uma obra de interesse da cidade. Qualquer pedido relativo a essa obra vai ter fluxo privilegiado e vai furar o cerco. O critério é a importância. É como você chegar aqui agora e pedir: “tem como mandar meu processo agora?”. Se tiver disponibilidade ele vai sair. A nossa tendência é diminuir o número de processos no protocolo. Agora não tem nada, mas daqui a um minuto um cara pode chegar com cem de uma vez. Então a nossa tendência é fazer isso o mais rápido possível. Mas existe horário específico para saída dos documentos. Todo dia às 14h eles são triados e entregues. Agora, saem documentos em todos os horários? Sim, toda hora sai, dependendo da urgência, da emergência... Mas o grosso sai às 14h, todo dia, independente do horário em que ele é produzido.

A ação do protocolo então, nos casos citados, se distanciam de uma norma previamente concebida para se aproximar de padrões de comportamento que são construídos conforme a vivência do funcionário responsável pelo trabalho no protocolo. Aspectos como o conhecimento do município, da estrutura do

executivo municipal dentre inúmeros outros contribuem para a decisão de adiantar um documento ou simplesmente colocá-lo em uma fila para despacho na tarde seguinte, por exemplo.

O serviço de protocolo tem 48 horas para encaminhar uma petição à unidade responsável, como aponta o item 2.4.1 do Manual de Procedimentos para Processos Administrativos da PMV:

2.4.1 - O Protocolo deverá preparar os processos e encaminhá-los no prazo máximo de 48 horas, em dias úteis, a contar do recebimento, para processos comuns que não tenham urgência. (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2007, p. 9)

Como coloca o Entrevistado 4, porém, nem sempre tal prazo normativo pode ser cumprido:

[...]Se você olhar um processo de uma folha é uma coisa simples, mas entra processo com duas, três mil folhas. Eles têm que ser encapados, carimbados, que é uma parte que a máquina não faz, tem que ser feito manualmente. Demora para você montar um processo. Tem processo de pagamento que fica uma, duas semanas, porque são caixas e caixas de notas fiscais pra serem numeradas. Então, não adianta a legislação dizer que esse processo tem dois dias para sair se a montagem dele leva mais de uma semana.

Isso mostra que a questão estrutural também é determinante no cumprimento de uma norma. Como mostra a fala do entrevistado, de nada adianta a regra ser colocada se não for acompanhada de aparato estrutural capaz de garantir seu cumprimento.

O prazo final para a autuação de documentos é citado expressamente no Manual de Procedimentos:

2.4.9 - Considera-se o prazo final para entrada de recursos, inscrições, editais, impugnações e similares como sendo às 18:00hs no Protocolo do Palácio Jerônimo Monteiro e às 17:00hs no Protocolo do Centro Integrado de Atendimento ao Cidadão (CIAC), do último dia dado ao impugnante ou requerente. (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2007, p. 10)

O Manual também deixa claro que, em caso de impossibilidade de autuação do documento em função de problemas técnicos ou estruturais da PMV, o processo deve ser registrado até as 18 horas do dia posterior, como coloca o item 2.4.10 do referido texto:

2.4.10 - Nos casos em que houver impossibilidade de se autuar um recurso, impugnação ou similar, por motivos internos à Prefeitura Municipal de Vitória, como paralisação do SIPAD ou falta de energia elétrica, a Equipe de Protocolo Geral apostará justificativa no documento, devendo o mesmo ser autuado, no máximo até as 18:00hs do outro dia (conforme subitem 2.4.9), com carimbo, assinatura, data e hora. (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2007, p. 10)

Há outros processos que possuem prioridade sobre os demais. É o caso de processos que possuem requisições judiciais, processos de pagamento com datas muito próximas ao vencimento, recursos de impugnação de editais entre outros, que são citados no Manual de Procedimentos. A alguns desses é dado um carimbo com o dito “urgente” na capa e seu encaminhamento ao órgão responsável é feito tão logo dê entrada no protocolo. O item 2.4.6 do referido Manual trata da questão do carimbo de “urgente”:

2.4.6 - A identificação de “Urgente” será aposta apenas em processos com prazo de Lei, recursos, pagamentos judiciais com vencimento muito próximo, processos que denotem resolução de problemas relativos a calamidades públicas ou ainda processos em que Secretários, Subsecretários, Procuradores ou Gabinete do Prefeito tenham real necessidade de urgência para atendimento de interesse público. (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2007, p. 10)

Tal fato é citado pelo entrevistado 4:

Existe uma ordem para entrada desses documentos. É obvio que quando você dá entrada em um documento você quer que ele saia o mais rápido possível. Mas tem o que a gente chama de prioridade legal. Então, se entra um documento da justiça, com prazo fatal de cinco dias, ele tem prioridade. Se entra um documento sobre uma pedra que vai desabar em determinado local, e tem que fazer um muro de arrimo urgente, ele tem prioridade sobre o processo de justiça, pois tem risco de vida.

Depois de protocolado, um processo pode ser alterado, sendo permitida a retirada ou acréscimo de documentos, além da anexação de um processo a outro. Os processos de desentranhamento (retirada de documentos de um processo), anexação de novos documentos e a apensação de processos (fusão de processos) estão previstos no de Procedimentos para Processos Administrativos, nos itens 6.1, 2.6 e 6.5, respectivamente.

Um processo administrativo também pode se iniciar com documentos que vêm através dos Correios, como reza o item 1.1.6 do Manual:

1.1.6 - Quando uma unidade administrativa receber documentos via Correios e, se for necessária a sua autuação, estes deverão ser enviados a Equipe de Protocolo, com os competentes despachos que devem ser claros, determinando o devido encaminhamento e as providências a serem tomadas.

Para auxiliar na atividade protocolar, a PMV faz uso de sistemas de informação especialmente desenvolvidos com esse intuito. O Sistema de Informação de Processos Administrativos (SIPAD) registra todas as solicitações que entram na PMV, assim como os andamentos que são dados em cada situação.

O SIPAD começou a operar no primeiro mandato de Luiz Paulo Vellozo Lucas, que foi prefeito de Vitória entre 1997 e 2004. Eleito sob uma plataforma modernizadora, Luiz Paulo tinha como um de seus principais objetivos de campanha projetar Vitória no cenário mundial. Desse anseio nasce o Vitória On Line, portal da Prefeitura que concentrava diversas informações turísticas sobre a capital, além de serviços para os munícipes.

Com o tempo, o Vitória On Line deixou de ser apenas um portal voltado para o turismo para englobar diversas atividades da PMV. Nele são disponibilizadas notícias sobre atividades da PMV e sobre o município de Vitória em geral. No portal também é possível encontrar serviços para a população, como consulta de andamento de processos e protocolados, certidão de débito e de recolhimento, contracheques online para os servidores, dentre outros serviços.

Também constituem aspecto importante do Vitória On Line as informações sobre as secretarias da PMV. Estão disponíveis formas de contato com os secretários, gerentes e chefes de seção da PMV, além de telefones de repartições que prestam serviços públicos em geral. O endereço eletrônico para acesso do Vitória On Line é www.vitoria.es.gov.br.

O surgimento do portal fomentou um dos mais importantes suportes organizacionais da PMV hoje: a rede de computadores, denominada Rede Metropolitana de Informações. A rede ocupa um papel de destaque no sistema de comunicações administrativas da PMV, exatamente por abrigar sistemas hoje indispensáveis ao seu funcionamento. Além do SIPAD, a rede suporta sistemas de compras e de estoque entre outros, além do correio eletrônico corporativo da PMV. Até o dia 19 de maio de 2008, a PMV contava com 2.500

computadores administrativos, sendo que o número de usuários ativos do sistema era de 1887.

O correio eletrônico veio para digitalizar o processo de comunicação entre setores, praticamente aposentando os formulários de Comunicação Interna (CI), que ainda estão ativos em caso de qualquer impedimento no envio ou recebimento de mensagens eletrônicas. As diferenças das mensagens eletrônicas para CIs são basicamente relacionadas ao conteúdo: enquanto nas CIs imperavam os assuntos relativos à PMV, no correio eletrônico trafegam todo tipo de mensagens, indo dos assuntos de trabalho ao lixo eletrônico do tipo correntes e mensagens de auto-ajuda.

Os processos, acomodados em "pastinhas verdes" (é assim que ficaram famosos e são conhecidos informalmente na PMV), tem no SIPAD sua ferramenta eletrônica de gestão. O programa, criado pelo próprio setor de tecnologia da informação da PMV e que substituiu o Livro de Protocolo, ajuda a gerenciar o andamento dos processos, indicando a localização dos mesmos.

O SIPAD é, antes de qualquer coisa, um sistema de controle. Foi criado com o intuito de permitir tanto à PMV quanto aos munícipes saber sobre o andamento e posicionamento de processos dentro da máquina administrativa municipal. O sistema de protocolos, antes do advento do SIPAD, era bem diferente, como relata o entrevistado 4:

Sabe como era feito o protocolo antes de existir informática? Na ficha. Existia uma máquina, o pessoal digitava a ficha e ia para a secretaria de destino. Hoje o processo entra aqui e não retorna mais ao protocolo, salvo se tenha algo relacionado ao protocolo. Ele vai para o setor, do setor vai para outro setor até ir para o arquivo geral. Antigamente um processo, para sair do setor A e ir para um B era devolvido ao protocolo, havia uma ficha onde se anotava que o processo ia para o B. Para ir para o C, vinha do B para o protocolo de novo e daqui para o C. Imagina quanto processo desaparecia. Tava com pressa, acabava mandando direto do A para o B e perdia-se totalmente a informação daquele processo.

O sistema molda-se à estrutura organizacional da PMV, reproduzindo em seu interior o organograma da instituição. Com ele, saiu-se de uma situação onde o controle das atividades processuais era difícil, através do uso de uma ferramenta digital, impessoal e sistemicamente engendrada com a estrutura da PMV.

O sistema de informação também pode ser considerado um reforço à burocracia governamental. Utilizando a conceituação de Motta e Bresser Pereira (1991, p.21), que diz que a burocracia é “um sistema social racional, ou um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados”, pode-se notar o perfeito encaixe do SIPAD nos termos, já que se trata de uma ferramenta totalmente racional cuja forma sistêmica visa sempre à finalidade do controle sobre o andamento dos processos.

O funcionário do protocolo, ao receber uma solicitação, registra-a no SIPAD. Dali, o processo vai para o chefe da Equipe de Protocolo Geral da Coordenação de Protocolo e Arquivo, subordinada à Gerência de Apoio Logístico da SEMAD. Tal setor se encarrega de verificar todos os processos a adequação destes com o destino proposto. Cada solicitação presente na tabela de assuntos possui uma destinação correspondente, que é o primeiro andamento de cada processo. Um exemplo: para um processo de compra, o primeiro destino costuma ser a Secretaria de Fazenda do município.

Dado o “primeiro passo” no processo, que é seu primeiro andamento, ele caminha entre as secretarias afeitas ao assunto que o motivou até chegar ao seu fim. Os usuários do sistema possuem um *login* e uma senha, de forma que suas atividades são registradas de forma autoral. Assim que é feito o despacho, o usuário indica para onde enviará o processo, registrando então quem deve recebê-lo.

Fica disponível para consulta na base de dados todo o caminho percorrido por um procedimento, assim como os pareceres expedidos por cada órgão/usuário que tratou daquele processo.

Vale ressaltar a possibilidade de alteração dos destinos do processo, como cita o entrevistado 4:

No SIPAD hoje os processos são tabulados. Existe uma codificação para cada processo que entra. Então o protocolista lê o seu pedido, vai abrir uma tela no sistema, vai pegar um código relacionado ao assunto. Digamos que seja um pagamento. Ele vai colocar lá “pagamento” e automaticamente o sistema gera um destino para esse processo, já indica o primeiro destino. Eu posso aceitar esse destino ou posso trocar esse destino. Ele dá essa possibilidade.

Exatamente por sua característica central na administração municipal, o SIPAD possui um grupo gestor especialmente designado para sua manutenção. Trata-se do *Grupo Gestor de Trabalho para Controle e Atualização do SIPAD*, que foi instituído pelo decreto municipal nº 13.215 em 26 de fevereiro de 2007, sendo que seus membros foram designados pela portaria municipal nº 037/2007. Ele é composto por cinco funcionários da PMV: três representantes da Secretaria Municipal de Administração, um da subdivisão de Tecnologia da Informação da Secretaria Municipal da Fazenda e um representante da Controladoria Geral do Município.

O grupo tem por função zelar pelo bom funcionamento do sistema, mantendo-o em consonância com as necessidades procedimentais do município. O decreto dá as seguintes atribuições ao grupo:

- I - analisar de forma sistemática a eficiência e a eficácia do Sistema dentro da PMV;
- II - analisar em conjunto os problemas identificados relacionados ao Sistema, sugerindo e viabilizando as soluções;
- III - propor a implantação e implementação de mecanismos para a ampliação do Sistema no âmbito da PMV;
- IV - efetuar levantamentos da necessidade de treinamento do Sistema na PMV;
- V - prestar orientações e acompanhamento relacionado à atualização da Tabela de Temporalidade;
- VI - supervisionar as ações relacionadas à atualização da Tabela de Temporalidade e a inclusão, manutenção e atualização na Tabela de Assuntos;
- VII - emitir relatórios de natureza eventual quando solicitados;
- VIII - realizar a atualização do Manual de Normas e Procedimento de Utilização do SIPAD.

O grupo trabalha através de reuniões, cuja prática é de discussão de todos os aspectos relacionados ao sistema. De acordo com o entrevistado 5, trata-se do “que ocorre no sistema, a parte de dificuldades dos usuários. [...] As pessoas reclamam, os auditores falam o que está acontecendo no sistema e nós discutimos.” O mesmo entrevistado lembra a dimensão do controle envolvido e da atividade empírica do Grupo Gestor:

Nós vemos toda parte de legalidade, de formalidade dos processos. Por exemplo, nós estamos avaliando todo o processo SIPAD, com todas as análises dos objetivos do SIPAD. Pesquisamos sobre as leis que falam sobre descarte de documentos e como proceder

nessa parte para fazer a tabela de temporalidade. No sistema, o que estiver precisando de um controle.

O SIPAD é acessado através de um *web browser* comum. Isso permite que o requerente, de posse do protocolo de entrada do pedido na PMV, possa acompanhar o andamento de seu processo online, através da internet. Tal possibilidade pode ser enxergada através de dois prismas:

1. Por um lado, é uma medida de transparência, já que o requerente pode acompanhar seu processo, sabendo inclusive em que secretaria/departamento ele se encontra no momento da consulta;
2. Exatamente por mostrar o local onde o processo se encontra, o SIPAD permite que o controle do procedimento não fique só a cargo dos administradores municipais, estendendo-o também aos requerentes. Através do Vitória On Line ou em um simples telefonema à recepção da PMV é possível descobrir o telefone ou e-mail do setor que está com o processo, permitindo a cobrança direta.

Ilustrando a argumentação de Rodrigues et. al.(1986), o SIPAD tem entre suas finalidades o aumento da produtividade do ator público, através da “industrialização” das atividades sobre processos na PMV. Com uma maior segmentação do trabalho, feita de forma mais rígida, também é possível conhecer melhor o que ocorre com determinado processo, gerando uma possibilidade de controle por *feedback* mais eficiente, semelhante às linhas de montagem tayloristas. Não é estranho que pensadores como Bain e Taylor (2000) associem sistemas como o SIPAD à alegoria da prisão panóptica de Bentham, que seria um complexo penitenciário cuja arquitetura peculiar permitiria a vigilância dos detentos durante todo o tempo, sem que, contudo, os vigilantes sejam vistos.

Vale ressaltar o colocado por Kling e Zmuidzinis (1994), que dizem que as tecnologias de informação não bastam para transformar todo um arranjo social, estando inseridas em um escopo maior de aspectos determinantes. É o que coloca, por exemplo, o entrevistado 5, sobre a utilização do SIPAD:

- Quando você fala em controle, é dos processos?

Isso, dos processos. O SIPAD é um sistema de processos. Nós fizemos a revisão do manual em conjunto com a SEMAD etc.,

porque tava tendo muitos probleminhas, o pessoal não estava utilizando.

- Não estavam utilizando o SIPAD?

É, não estavam sabendo manusear o SIPAD, não sabiam utilizar bem. Teve o treinamento também, que não é nossa parte, foi a SEMAD quem fez, mas a gente estava participando também, junto com todo o grupo. Dentro do próprio grupo, vamos passando os problemas de controle e a gente vai tentando resolver.

A questão da resistência na utilização mostra que o sistema pode conter uma *intenção* da administração por mais controle e aumento da produtividade, porém a obtenção de tais anseios passam por outros aspectos. Atualmente, mesmo após oito anos da implantação do SIPAD, ainda sobrevive o Boletim de Documento (BD). Tal documento é uma certificação de que um processo foi entregue a outro setor. Funciona assim: o setor, após despacho o notifica no SIPAD, encaminha o documento físico à próxima unidade administrativa que o receberá. Lá, o processo é entregue e o BD é assinado, retornando para a secretaria para ser arquivado. Tal documento serve, portanto, como amparo legal para a responsabilização pela posse do documento. Trata-se de mais um papel produzido pela administração pública, sendo que nesse caso ainda há uma superposição de uma atividade que seria de responsabilidade do SIPAD. Uma explanação empírica sobre o assunto é trazida pelo entrevistado 6:

[...] O grupo [gestor do SIPAD] foi constituído em primeiro lugar porque foi notada uma deficiência dentro da administração com relação ao uso do sistema SIPAD. Nós sabemos que, dentro da administração pública, há uma dificuldade em seguir a disciplina com relação ao uso das normas e dos procedimentos. Se deixar as pessoas, cada um adota sua norma, seu procedimento.

Uma das grandes dificuldades que a Prefeitura de Vitória tem hoje é fazer com que o usuário quebre as resistências e utilize o sistema SIPAD. Todo sistema quando é implantado no serviço público gera uma certa resistência até que as pessoas aprendam. Esse sistema hoje apresenta para nós a maior facilidade, porque ele monitora todo o andamento do processo.

As coisas acontecem muito rápido no serviço público. Se você não criar uma regra de disciplina, esse processo deixa de seguir uma linha que deveria ser sistêmica e passa a tramitar em mãos, e na gestão pública hoje você observa muito isso. Pelo tempo em que se fala “vou mandar um processo para uma área, para um parecer”, mas eu acho que a rapidez da “mão” supera o sistema. Com certeza, pode ser mais rápido, mas ela não tem a segurança do sistema, onde é registrado a partir da data que saiu da sua área para outra área seguinte, com horário e quando a pessoa recebeu.

A partir do momento que eu levo um processo em mãos, eu entrego. A PMV, apesar de ter o sistema, ela ainda utiliza o boletim de documento, mas para nós ele já deveria ter saído de cena. Nesse novo cenário, em que trabalhamos com o SIPAD, ele já deveria ter

saído de cena. Não precisaria ter essa insegurança para entregar esse processo. A partir do momento em que eu entrei no sistema, cadastro um processo e despacho ele para a área que eu quero que ele chegue, posso consultar o histórico: “a receber em tal setor”.

A pessoa que eu vou mandar esse processo tem que ter a consciência de que ele só pode entregar esse processo quando a pessoa receber. Não receber fisicamente em mãos, mas receber no sistema. Aí sim, você teria um momento de falar “eu não preciso mais desse documento burocrático”, que é esse papel que, além de mandar pelo sistema, eu tenho que preencher a unidade de destino e a unidade de origem para fazer a entrega.

O sistema também é visto como incompleto, exatamente em função de aspectos relativos à sua utilização pelos funcionários da PMV como mostra a fala do entrevistado 4:

A tendência é que todo o sistema de processo seja digital. O sistema já é preparado para que você tenha o processo virtual. Você consegue controle de produtividade. Eu consigo saber a quantidade que cada atendente meu atuou, quantas pessoas ele atendeu, eu consigo saber exatamente quem recebeu o processo, cada setor, eu consigo saber a quantidade de processos que ele recebe por dia, que tramita em cada setor da prefeitura. O sistema permite um leque de controle. Se for necessário, se for solicitado, a gente tem uma série de controles que a gente pode efetuar de cada setor da prefeitura. É possível saber, por exemplo, quantas defesas de multa de trânsito entraram no município. Eu tenho esse número.

A administração da PMV busca, através de treinamento dos funcionários, a melhoria na utilização do SIPAD, através da Escola de Governo, órgão da PMV responsável pela capacitação dos servidores, como coloca o entrevistado 6:

Hoje nós temos a Escola de Governo. Tem o cronograma. Ela não passa um ano sem ter um treinamento sobre uma atividade. A administração identificou que a carência hoje é no uso da ferramenta SIPAD, então a própria área provoca a Escola de Governo.

Há, porém, o problema da demanda, como coloca o entrevistado. Caso a Escola não seja acionada, o servidor acaba pautando sua atividade na experiência adquirida na prática diária, que nem sempre vai ao encontro das intenções dos administradores municipais. Com isso, entram em cena outros fatores determinantes, tais como a cultura e demais formações subjetivas características dos agrupamentos humanos.

4.3 A Tramitação dos Processos na PMV

Assim como em Taylor, as normas de procedimento têm como finalidade tirar o processo decisório das mãos das pessoas e passá-los a um sistema impessoal, com vistas a um melhor controle, que seria revertido em melhoria do funcionamento da organização.

Os processos, como colocado, iniciam-se no protocolo geral da PMV. Após serem autuados pelo funcionário do protocolo, são registrados no SIPAD e seguem para a triagem, onde é dado seu encaminhamento para o primeiro passo, o primeiro andamento.

No SIPAD, depois do procedimento de autuação, surge o primeiro andamento, que está ligado à Tabela de Assuntos. Após a montagem do processo, quando ele recebe capa e etiqueta (entre outros elementos, como o carimbo de “urgente”, caso haja necessidade), o processo é entregue por um funcionário do protocolo ao departamento de origem, que dará as providências que são de sua atribuição.

A PMV executa um trabalho de normatização de seus procedimentos administrativos relacionados aos processos. O objetivo desse investimento é a definição dos andamentos que cada assunto presente na tabela deve tomar, bem como o tempo de trâmite que o processo deve ter em cada repartição por onde passa. Esse esforço está relacionado à idéia de que a normatização traria maior eficiência e eficácia na atividade processual do município, além de proporcionar maior controle da questão por parte da administração pública, como expressa o manual já citado.

Em 2005, a PMV contratou a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC), órgão ligado à Universidade de Brasília. O objetivo seria refazer o modelo de administração municipal. Na prática, tratava-se de uma consultoria voltada para o planejamento de uma mudança organizacional. A FINATEC, dentre outras tarefas, teria a incumbência de elaborar todas as normas de procedimento para a PMV, mas não foi o que aconteceu, segundo o entrevistado 1:

Aí a prefeitura contratou a Finatec, uma consultoria, para fazer todos os fluxos da prefeitura. Ela não fez todos, fez só uma parte. Ela mexeu nisso (no fluxo/norma). Quando ela implantou várias áreas

reclamaram que do jeito que estava feito não estava funcionando. Aí novamente reúne para fazer o procedimento.

A pesquisa tentou obter dados sobre a atuação da FINATEC na PMV, porém o acesso aos dados foi negado em função de uma Administração Judicial Provisória que se instalou na entidade para investigar possíveis delitos cometidos.

A norma traz um conjunto de regras que contém um leque de requisitos que podem referir-se tanto a produtos quanto a processos. Uma norma de procedimento reúne em um único documento as necessidades apontadas para que aquele processo em específico transcorra bem até sua resolução. Cada norma tem uma abrangência diferente, que descreve seu cunho prático ou ambiental. São elencados os passos, ou seja, as tramitações dentro da estrutura da PMV necessárias à resposta de um processo específico. A expressão gráfica da norma é dada pelos fluxogramas, encadeamentos que mostram por onde o processo deve passar.

Observando a classificação criada por OPP (2002), enquadram-se as normas de procedimento como intencionais, ou seja, são regras planejadas com um intuito específico. As normas de procedimento muito se aproximam da matriz ideológica que constitui o modelo de Taylor (1978), baseado em prescrições. São colocadas regras claras e objetivas, que visam à obtenção de um resultado esperado, tentando eliminar ao máximo as incertezas durante o procedimento.

O método de Taylor parte da idéia do *homo economicus*, proposição segundo a qual o homem é um ser que faz uso da racionalidade na seleção de todos os cursos disponíveis no momento em que toma uma decisão. Dessa forma, é sempre possível escolher a melhor alternativa, capaz de maximizar os resultados de forma esperada. A norma pode ser considerada uma forma de economia de movimentos, na medida em que define os passos que o processo deve seguir, evitando desperdício de tempo e trabalho do funcionário público. Tal esforço racional tem por objetivo maior dotar a máquina pública de agilidade e confiabilidade, o que se refletiria em benefícios para o requerente.

A resolução 04/98 da Comissão Municipal para Assuntos das Áreas Meio⁷, publicada em 18 abril de 1998, baliza a criação de normas de procedimento em âmbito municipal, trazendo consigo a norma mestra para a atividade. Em tal norma fundamental, consta a definição de norma de procedimento:

NP – Norma de Procedimento – documento que estabelece regras e procedimentos, objetivando a organização e o funcionamento das funções e dos sistemas administrativos da Prefeitura Municipal de Vitória.

Diferentemente de outros documentos da PMV, como portarias, decretos e leis, a resolução 04/98 isenta as normas de serem publicadas em diário oficial, já que o caráter de sua aplicação é interno à administração municipal.

Ainda segundo a resolução, as normas de procedimento podem ser elaboradas por qualquer secretaria da PMV, assessoradas pelo órgão técnico responsável da SEMAD. No momento, tal órgão é a Assessoria de Planejamento Organizacional (SEMAD/APO), porém, na época em que foi efetivada a resolução, o departamento respondia pelo nome de Núcleo de Análise, Planejamento e Normatização Organizacional (SEMAD/NAP).

A aprovação do procedimento fica a cargo do diretor ou cargo equivalente, Subsecretário ou Secretário da pasta de competência da norma. A divulgação da norma deve ser feita pela própria SEMAD/APO, em conjunto com a unidade administrativa relacionada ao procedimento. A divulgação, porém, quando há uma norma nova também é feita pela Controladoria Geral do Município, através do *CGM Informa*, boletim de caráter eletrônico e não-periódico. Apesar de não estar incumbida oficialmente disso, a Controladoria Geral do Município realiza esse serviço. A publicidade das normas é assim tratada pelo entrevistado 6:

A APO é quem faz as normas. Ao criar as normas, também se cria uma forma de passar isso, de multiplicar. Tem o sistema Vitória Online, da Prefeitura, onde essas secretarias têm seus iconezinhos. É informado aos usuários, aquelas pessoas que precisam conhecer as normas, e elas vão ter o acesso no sistema. Por exemplo, um instrumento normativo, como um decreto como esse (aponta o

⁷ São consideradas áreas meio aquelas que têm como função dar suporte ao funcionamento da estrutura da Prefeitura, bem como a execução de políticas públicas, que ficam a cargo das áreas fim.

decreto municipal 13.215, que cria o Grupo Gestor do Sipad). Como eu vou saber qual é o objetivo, quem são os componentes desse grupo? Eu tenho na Prefeitura, em cada secretaria, a Unidade de Apoio Financeiro, que antes era Unidade de Apoio Setorial. Essas áreas são responsáveis por manter isso arquivado, até porque elas são suporte.

Leis, decretos, portarias, resoluções... Se eu encontro uma dificuldade eu tenho alternativas através da administração para capturar essas informações. Vou na EAF, vou na gerência de documentação oficial da PMV, ligado ao gabinete do prefeito... Lá tem todos os decretos, portarias... O que eu posso te passar é que você tem alternativas para buscar essas informações. Site, jornal do servidor...

Por exemplo, teve o lançamento de manual de contratos, para orientar a gestão a como cumprir a regra a fiscalização em cima do fornecedor e foi colocado em nosso servidor: “a controladoria cria um novo método para que o servidor...”. Então, a prefeitura trabalha com situações onde você possa buscar informações no dia a dia.

Há de se dizer, porém, que, apesar desse leque de possibilidades para se acessar a norma ou um documento relativo ao exercício da função, há ainda a possibilidade do funcionário simplesmente desconhecer a existência da norma ou de um decreto, por exemplo. Nesse caso, não adiantaria a disponibilidade se falta a noção da necessidade de buscar a informação.

Uma norma entra em vigor tão logo os secretários das pastas envolvidas com sua tramitação a assinam. Após isso, deve ser seguida por aqueles que lidarem com o processo referente.

As normas originais, em papel, ficam armazenadas junto à SEMAD/APO. Os servidores podem contar, contudo, com a disponibilidade das normas de procedimento na intranet da PMV, sistema de informação que permite acesso apenas aqueles que possam utilizar computadores na Prefeitura.

A estrutura com a qual a PMV dota a atividade processual conta com um serviço de protocolo, um sistema de informática e as normas padrão, que deveriam guiar a atividade processual segundo um horizonte de racionalidade estabelecido. Tudo isso é voltado para que a tramitação dos documentos ocorra de forma controlada, aumentando o grau de previsibilidade das ações e diminuindo as incertezas relativas à atividade.

A prática, porém, se distancia desse ideal postulado pelos administradores públicos. Todo assunto constante na tabela de assuntos corresponde a um

primeiro andamento, ou seja, o serviço de protocolos sabe exatamente para onde encaminhar cada solicitação. O SIPAD, contudo, não está integrado às normas de procedimento da PMV. Apesar de possuir essa possibilidade de integração, o sistema registra os processos alheio ao que diz o texto normativo. Tal questão será abordada mais adiante.

A tabela de assuntos, listagem segundo a qual os processos são aceitos e direcionados a um primeiro andamento dentro da estrutura da PMV, possuía, no dia 17 de março de 2008, um total de 224 itens, divididos conforme a tabela abaixo:

Tabela 1: Grupos e no de entradas na Tabela de Assuntos da PMV

Grupos de assuntos	Número de assuntos
Ação Social	5
Cadastro de Pessoa Física e Jurídica	13
Câmara	5
Cemitério	16
Comunidade	1
Cultura	6
Defesa Civil	1
Edificação	78
Educação	2
Esportes	6
Financeiro	15
Frota	4
Gabinete	2
Geral	55
Guarda Civil	2
Habitação	9
Infra-estrutura Urbana	4
Judicial	27
Licitação	9
Meio Ambiente	15
Obras	10
Obras Públicas	21
Parcelamento de Solo	6
Patrimônio	24
PDU	5
Pessoal	73
Posturas Municipais	26
Receita	54

Grupos de assuntos	Número de assuntos
Sanitário	13
Serviços	11
Trânsito	21
Transportes	14
TOTAL	224

Fonte: SEMAD/APO

O número de normas padrão em funcionamento está bem aquém da quantidade de entradas presentes na tabela de assuntos. Na mesma data, somente 86 normas padrão estavam implementadas e em funcionamento na PMV, conforme mostra o quadro abaixo:

Tabela 2: Quantitativo das normas da PMV

Tipo	Qtde
Implantadas	86
Implantadas que precisam ser revisadas	50
Aguardando conclusão	40
Em fase de elaboração	1
Total	177

Fonte: SEMAD/APO

Isso faz com que a maioria dos processos circule pela PMV sem uma norma padrão que o guie. A situação é ainda agravada pela presença da opção “outros” na tabela de assuntos que consta no SIPAD, onde são registradas as opções que não constam na tabela de assuntos. O direito de petição, já citado, permite que qualquer solicitação seja encaminhada ao poder público. A tabela de assuntos permanecerá sempre incompleta, já que é impossível prever todas as questões que podem ser formuladas, cabendo à opção “outros” permitir a autuação de determinados documentos. Nesse caso, um funcionário da unidade de protocolo é quem dá o primeiro andamento a um processo, fazendo uso de sua experiência sobre a estrutura da PMV. Segundo o entrevistado 4:

Eu veria pela natureza do pedido e encaminharia para a secretaria responsável. Se relacionado a obras públicas, para a Secretaria Municipal de Obras. Se o pedido se refere a obras particulares, vai para o Departamento de Fiscalização de Posturas e Obras. Quando é processo, o sistema já identifica automaticamente o destino.

A existência de uma norma de procedimento não garante que ela seja cumprida em sua integralidade. O SIPAD, que seria o sistema responsável pelo controle de processos, não contém em sua programação as normas já implantadas. Dessa forma, a norma só acaba sendo seguida caso os atores públicos tenham conhecimento de sua existência. Delega-se à experiência dos funcionários a utilização ou não do texto normativo, o que faz com que o sistema pensado, a prescrição elaborada, corra sério risco de não ser seguida ou mesmo ser seguida parcialmente. O controle das atividades processuais recai sobre os funcionários, que podem ou não controlar a tramitação através das normas. Se o processo sofrer uma interferência com base na norma, certamente será por iniciativa de um funcionário. Vale destacar o caráter temporal e histórico do trabalho, onde o aprendizado constitui uma peça importante no desenvolvimento das atividades. Persiste, porém, a possibilidade da prática distanciar-se do que é planejado pela administração municipal.

Da mesma forma, a inexperiência sobre o funcionamento da PMV pode fazer com que um processo ande sem norma, como coloca o entrevistado 1: *“Se tiver uma pessoa novata na prefeitura e se ela não correr atrás para perguntar ela vai da cabeça dela e manda.”*

O entrevistado 1 também fala da possibilidade do controle por parte dos próprios funcionários com relação à utilização da norma de procedimento:

Aí coloca a norma dentro e fala assim: “favor seguir o procedimental” e devolve até ela aprender. Pelo menos no (departamento de) recursos humanos fazem isso. Mas tem gente antiga também que faz errado, porque tem preguiça de ler.

Da mesma forma, um processo com norma padrão específica elaborada e implantada pode receber alterações em seu andamento, de acordo com questões políticas que se colocam, como fala o entrevistado 4:

[...] Mas existem processos onde você tem uma visão técnica e uma visão política. Eu tenho um processo que às vezes eu tenho uma visão técnica sobre ele, mas ele é uma prioridade política, então ele vai seguir outros critérios. Isso não é ilegal, nem nada disso. Por ser um órgão público você tem que ter o equilíbrio entre o político e o técnico.

Quando você vai analisar o andamento, você tem que analisar também: por que um processo de viagem, que teria que ir para determinado setor, vai para outro setor direto? Ora, por uma questão

política. O prefeito precisa viajar urgentemente para tal local, então o processo dá um salto à frente por uma questão política.

Há uma lógica, um “sistema normativo” e uma idéia de estrutura da PMV vivendo dentro de cada funcionário. Cada um apreende, através de construções subjetivas, a forma como a PMV se estrutura e funciona. Destaca-se o que já foi dito sobre a historicidade do trabalho e o aprendizado que se dá no fazer da atividade, na lida diária com o objeto. É essa matriz que é utilizada na hora de dar andamento a um processo. Tal lógica parece óbvia dentro da cabeça do ator público, como mostra essa fala do entrevistado 4:

Você teve acesso à tabela de assunto, não é? Você viu a quantidade de assuntos. Cada documento daqueles tem uma seqüência, pré-determinada, mas um assunto vai muito da interpretação da pessoa. Um assunto generalista, análise técnica, por exemplo, pode ir para a, para b, para c... Depende da interpretação que você vai dar àquele documento. Agora, se o documento é de obras, ele vai seguir uma seqüência de departamento. Vai para o setor de fiscalização e ele só pode ir para onde depois? Para o chefe de divisão. Depois para o diretor e, no máximo, ao proprietário daquela pasta. Então já há uma seqüência que é própria da hierarquia, é vertical.

Tal lógica também é demonstrada pelo entrevistado 1:

Aí é a pessoa que está na área que tem que ler, interpretar e ver pra onde vai mandar. O primeiro andamento é feito aqui também. Temos a tabela de assunto. Antes no protocolo cada “cadastrador” cadastrava o assunto de uma forma. Com a implantação do SIPAD padronizou. Então nosso setor aqui é que controla a tabela de assuntos. Então se você quer um assunto que não existe no protocolo e tem que virar processo aí vem aqui e fala “entrevistado 1, a gente vai ter que criar tal assunto”. Aí na hora de criar o assunto você já determina o primeiro andamento, apesar de ele não ter norma de procedimento. Aí você coloca quanto tempo ele tem que ficar na prefeitura até ser concluído e os documentos necessários para poder dar entrada. A partir daí, se não tiver norma, ele caminha normal, vai pra área certa e daquele primeiro andamento a pessoa manda pro outro e o outro já sabe mais ou menos pra onde mandar.

E como circulam processos sem uma norma padrão definida? Unicamente através da experiência dos atores públicos envolvidos sobre a estrutura e a forma como cada um enxerga a dinâmica de funcionamento da PMV. É o que atestam diversas falas apreendidas, como é o caso do entrevistado 1, que informou que, quando não há norma, “vai no ‘chutômetro’, né?”.

Há também aqueles atores que, demonstrando desconhecimento do aparato normativo da PMV, acreditam que todos ou quase todos os itens da tabela de assunto possuem uma norma de procedimento relacionada. É o caso do

entrevistado 2 que diz: *“Todas elas. Inclusive nós publicamos agora recentemente as normas de procedimento novamente no nosso site.”*

O entrevistado 3 coloca a questão da rotina, do fluxo de trabalho diário, como guia para a atividade do ator envolvido com um processo:

[...] O procedimento do fluxo administrativo nem todos tem, mas o sistema tem um padrão único para todo mundo. O fluxo quem escolhe é o usuário, que já tem uma rotina de trabalho.

Ainda segundo a ótica do entrevistado 3, surge a questão da lógica que estaria presente dentro de cada funcionário e funcionaria alinhada com os objetivos da PMV. Ao falar como os funcionários aprendem como dar andamento a processos que não possuem norma ou quando desconhecem a norma:

Quando eu tenho que comprar um material aqui para a divisão em que trabalho, eu vou encaminhar o pedido através do protocolo e o cara lá na frente já sabe para quem ele tem que mandar, manda para o próximo. [O aprendizado ocorre] Através da prática. Os procedimentos que já têm uma norma feita pela SEMAD/APO, as pessoas já tem um roteiro a seguir. Muitos dos processos são diários, fazem parte do dia-a-dia da pessoa.

O entrevistado 4 arrisca um quantitativo de quantos processos estariam normatizados, em uma informação que não corresponde à verdade se analisarmos os quadros 5 e 6:

Olha só, a grande maioria dos processos e procedimentos são normatizados. Digamos que 95% dos processos estão normatizados. Os 5% que não estão normatizados é o que o cidadão normalmente requer ao município e é algo novo, algo diferente. É uma demanda pessoal, que surge por um motivo qualquer.

A ideia de que um caminho pré-estabelecido e que antecede a norma está explícito também na fala do entrevistado 5, ao falar sobre a tramitação de processos sem norma:

Existe um caminho naturalmente. A norma vem pra regular aquele trâmite. Tem que ver também que tem processos que aparecem uma vez a cada dez anos e não tem necessidade de norma. Não tem aquele fluxo constante de processos que justifica a norma. De repente não há necessidade. Mas tem que ver... A gente pode até ver isso aí depois... Mas já existe um caminho.

O entrevistado 6, em uma perspectiva inédita dentre as entrevistas tomadas, traz a PMV como co-autora na abertura de um processo. Ele trata em sua fala

utilizando elementos que vêm de sua experiência com o atendimento ao público que vai à PMV protocolar um processo.

Se não tem na tabela, ele vai lá em “outros”. Ele vai ficar assim até o ser inserido na tabela, mas o usuário não sai de lá sem que isso vire um processo, até porque nós não podemos, por lei, impedir que uma pessoa abra um processo. [...]

Nesse caso é analisado pelo chefe do protocolo. Pode não ter na tabela, mas é um assunto que cabe ser colocado no sistema, um assunto de relevância para a administração. A partir do momento em que ele enxerga isso, ele vai interagir com a SEMAD/APO, que é responsável pelo planejamento organizacional, para colocar esse assunto na tabela.

A maior parte dos assuntos não viram processo por parte do cidadão. Ele vira processo pela administração. A administração enxerga a necessidade na solicitação do cidadão. Às vezes a gente se confronta até com a própria administração porque se cria um assunto e às vezes não se informa ao protocolo. E quando o protocolo não sabe do assunto, como nós ficamos? Ou quando se modifica um formulário, atendendo a uma especificação do contribuinte, essa modificação deve ser inserida também no sistema.

Não me dirijo à prefeitura somente para abrir um processo, eu me dirijo a ela para saber se esse serviço está dentro da prefeitura. Dali que surge a questão de criar esse assunto na tabela.

Através dessa fala também podemos identificar problemas que o ator enxerga em sua prática de trabalho. Ele fala de problemas de comunicação relacionados a ações/conteúdos de outros departamentos que não são transmitidos a todos os envolvidos, gerando dissonâncias e dificuldades na execução do trabalho.

Ainda o entrevistado 6 traz uma nova figura, que seria o que ele chama de “especialista”, em uma alusão ao conhecimento de um funcionário público sobre a coisa tratada, o que o torna autoridade que possui competência para tratar de um determinado assunto sem perdas para a administração pública:

Essas áreas, com certeza, têm os especialistas para entender cada assunto. Nenhum processo desses vai chegar em uma área leiga. Até porque, se chegar, retorna ao protocolo. Se chegou a uma área leiga e não é de competência dessa área, retorna ao protocolo para ser direcionada ou até para saber qual é o setor. Isso acontece porque, se forem 100 processos, não conseguimos encaminhar todos às áreas corretas. O assunto passa uma coisa, mas quando você lê o teor do texto você vê que é direcionado a duas áreas juntas. Então você tem que encaminhar a uma área e depois destinar a outra. Tem assunto que é de competência de três secretarias. Quando você diz que quer alugar um espaço para montar um show eu preciso de uma análise ambiental, de segurança urbana e até da secretaria de obras.

Aqui também há a menção a uma questão tratada anteriormente, que traz o funcionário do protocolo como um ator social que faz uso de seu senso e conhecimento da tabela de assuntos e da estrutura da PMV para transmitir um processo. Como colocado pelo entrevistado 6, nem sempre esse conhecimento é correto, já que não é a totalidade de documentos que é direcionado da forma correta.

O entrevistado 7 também enxerga como de responsabilidade dos atores públicos municipais o andamento dos documentos:

O funcionário lá dentro é quem vai decidir depois. [...] O protocolo tem como função distribuir. Depois, lá dentro, são as pessoas que encaminham.

Elenco agora os problemas apontados pelos atores como existentes na estrutura procedimental da PMV:

- SIPAD experimenta rejeição por parte dos usuários;
- SIPAD não está associado às normas de procedimento implantadas;
- O número de assuntos na tabela é muito superior ao número de normas implantadas.
- O problema da divulgação das normas que, apesar da facilidade de acesso, como foi colocada pelo entrevistado 6, carece muitas vezes do conhecimento do ator público. A esse problema pode ser somado o fato de que a maioria dos assuntos não possui norma relacionada, o que faz com que o funcionário trabalhe em boa parte do tempo alheio a elas.

Através da análise de tais situações que se colocam no cotidiano da PMV, podemos tratar o sistema normativo da PMV e seus esforços sistêmicos de controle do fluxo de processos como tipos ideais, na conceituação de Weber (1999). Dentro desse horizonte analítico, vemos que as características da forma como os funcionários conduzem a tramitação pessoal pode ser distanciar do pretendido pela PMV, seja por falta de estrutura, como é o caso do número reduzido de normas de procedimento, seja por falta de conhecimento, já que a divulgação pode não ser feita a contento. A atividade processual pode então passar a ser pautada antes pela preocupação com os outros indivíduos que possuem ligação com aquele processo do que com o sistema que o subjaz.

Valem serem ressaltadas as características peculiares da atividade processual. O fato de permitir apensar processos, incluir documentos entre outras ações durante o período de tramitação dificulta a realização de uma norma que funcione plenamente, tanto no que se refere a prazos como a andamentos. Como coloca o entrevistado 4, o processo não pode ser visto como guiado por um único assunto:

Você está imaginando o processo como uma coisa única. Quando eu rotulo um processo aqui ele vai tramitando, tramitando dentro da prefeitura. Mas pode chegar em um determinado ponto de sua tramitação e ocorre algo ilegal com o processo, por exemplo, e ele toma outra natureza. O nome é processo, não quer dizer que ele vai chegar aqui com um rótulo e vá morrer com aquele rótulo. Por isso é difícil você chegar e dar um conceito “assunto de processo”. No arquivo a tabela de assunto não vai bater com a tabela de entrada. Nada impede que o processo mude. Ele pode entrar como pagamento, mas pode sair como uma sindicância porque aquele pagamento foi feito de forma errada.

Da mesma forma, o ajuntamento de novos documentos entre outras atividades tende a postergar a análise do processo e, por muitas vezes, direcionar ele a seções da PMV que não constavam inicialmente na norma, caso ela esteja disponível. Tais ações, além de acabar aumentando o tempo de tramitação do processo, impõem um desafio a mais ao processo normativo: como dar conta dessas contingências, que fazem parte da ação procedimental? Trata-se de uma questão de difícil resposta para a administração pública, que coloca em crise o ideal de que é possível controlar por completo os procedimentos, desde seu rumo até seu tempo de tramitação.

4.4 A Morte de um Processo na PMV

Já foi visto que todo o processo se inicia no protocolo. Sua tramitação no interior da PMV se dá através de normas padrão e, quando não há a existência das mesmas, a solicitação caminha segundo a experiência dos atores envolvidos. Todo processo deve também ter um fim.

A “vida” de um processo finda quando uma decisão é tomada sobre a causa que o motivou. Após passar por tantas secretarias e seções da PMV quanto forem necessárias à sua solução, o processo recebe um parecer que nega ou

afirma sua solicitação. Tal decisão é baseada nos pareceres anteriores expedidos, que no conjunto encerram a ação, numa percepção do ator público.

Quando isso acontece, como coloca o Manual de Procedimentos (2007, p. 12), o requerente é comunicado por escrito, caso se trate do que ele chama de “cliente externo”, ou seja, um requerente que não seja um órgão da PMV:

3.1.1 - Após a decisão final do processo, a mesma deve ser comunicada por escrito ao requerente, quando “cliente externo”.

A medida padrão caso o requerente seja a própria PMV é diferente:

3.1.2 - Caso o processo seja de interesse de órgão interno, deve ser encaminhado à unidade administrativa competente para que as providências solicitadas sejam tomadas.

A estrutura da PMV é dividida em secretarias temáticas, que tratam de assuntos específicos. Acredita-se que as instâncias separadas em especialidades são capazes de dar conta dos problemas de Vitória e de seus municípios. Assim, um processo atravessa a estrutura da PMV buscando por pareceres de “especialistas” municipais em determinadas áreas, como se estivesse angariando argumentos que o completam e o respondem. Um processo chega a seu fim quando as informações necessárias para sua resposta foram reunidas após sua passagem por diversas áreas da PMV.

Após o término e conseqüente resposta do processo ao requerente, o processo caminha para arquivamento. A partir daí, passa a ser regido por uma *tabela de temporalidade*, ou seja, uma lista que trata da natureza de um processo e o tempo que ele deve permanecer em arquivo público antes de seu descarte, caso isso deva ocorrer. Primeiramente, o processo vai para um arquivo setorial, que se encontra em cada secretaria e é responsável pela guarda dos documentos para consulta rápida, onde ficam por um tempo determinado pela tabela de temporalidade. Após o término desse prazo, vão para o Arquivo Público Municipal, onde aguardam mais um período até seguirem para o descarte ou para o arquivamento histórico, segundo avaliação da comissão correspondente, que será tratada agora. O processo geral é definido de forma resumida pelo entrevistado 4:

A tabela de temporalidade só passa a funcionar a partir do momento em que o processo vai pro arquivo público. [...] Ele [o processo] vai ser descartado ou, dependendo da importância, vai para o arquivo histórico.

A tabela de temporalidade possui uma comissão que cuida da sua manutenção, indicando prazos arquivamento e revendo os já existentes. A Comissão Central de Avaliação de Documentos (CCAD) foi criada pelo decreto municipal nº 8.605, de 10 de julho de 1991. Nele são lançadas as bases para o tratamento das questões relativas ao arquivamento e descarte dos processos autuados pela PMV. O decreto 8.605 traz em seu início as considerações, que podem ser compreendidas como as questões que motivaram a administração pública municipal a se preocupar com a questão documental. Em resumo, as considerações tratam:

1. da necessidade de integração e interação das instituições responsáveis pela custódia dos documentos públicos municipais e a importância da avaliação preliminar, com vistas à constituição do Sistema de Gerenciamento da Documentação Municipal;
2. da necessidade de definir o ciclo de vida dos documentos produzidos, seus prazos de vigência e de identificar os documentos que tem valor permanente, como registro de direitos ou informações imprescindíveis à pesquisa pública e à preservação do patrimônio documentação do município de Vitória;
3. da necessidade de dotar a administração pública de uma infra-estrutura para realização de tal tarefa.

A comissão criada pelo decreto 8.605, como mostram tais considerações, possui atribuições sobre todos os documentos públicos produzidos pela administração da PMV, indo além dos processos. Isso fica expresso no nono artigo do decreto em questão:

Art. 9º - Consideram-se documentos públicos municipais, para efeito deste Decreto, todos os registros de informações gerados, em qualquer tempo, pelo exercício das atribuições dos órgãos que compõem a Administração Pública Direta e Indireta do Município de Vitória.

Parágrafo Único - Incluem-se na categoria de documentos públicos municipais os produzidos ou recebidos pelos órgãos da

Administração Municipal, independente da natureza de seu suporte, sejam papel, filme, fita magnética, disco magnético ou outros.

O decreto 8.605 cria também as Comissões Setoriais de Avaliação (CSA), que seriam constituídas em todas as secretarias, junto ao gabinete do secretário. Sua função seria a avaliação dos documentos que estariam no âmbito da competência da secretaria, num entendimento que, como a PMV é um órgão dividido em especialidades, cada uma de suas secretarias possui competência em determinada área de conhecimento, dentro da qual é magnânima no executivo municipal. Buscava-se, portanto, tirar de uma comissão única, como é o caso da CCAD, a incumbência de gerenciar uma totalidade de documentos sobre os quais, muitas vezes, seus integrantes não possuem competência técnica para tal.

Outra medida de segurança com relação ao tratamento de documentos específicos está expressa logo no início do decreto 8.605, no inciso segundo do artigo segundo, que diz que a CCAD poderia convidar especialistas identificados com as áreas cujos documentos estiverem sendo avaliados. Tal artigo, porém, foi revogado pelo decreto nº 9.640, de 13 de junho de 1995.

O artigo 4º do decreto 8.605 traz as finalidades esperadas do trabalho realizado pelas CCAD e pelas CSA:

Art. 4º - A CCAD e as CSA deverão acompanhar e implementar o processo de avaliação de documentos públicos municipais com vistas à:

- I – racionalização e controle da produção de documentos;
- II – normalização do fluxo documental;
- III – elaboração do plano de destinação de documentos
- IV – preservação do patrimônio documental do município.

A racionalização dos processos é mais uma vez vista pela PMV como a forma mais indicada para o tratamento da coisa pública, delegando a um sistema de normas a função de guardar a coisa pública. Esse ideal vem expresso em diversos momentos, seja nos documentos públicos ou nas falas dos atores públicos ora apresentados neste texto. Tal formalização, de base taylorista, pode conter em si um sistema de organização testado ao longo de mais de um século, porém ainda representa alguns problemas. O principal deles é a criação

de entraves burocráticos, cuja solução acaba sendo demorada em função de questões relativas à própria rigidez do sistema.

Os trabalhos da CCAD e CSA deveriam, segundo o decreto, elaborar em conjunto as tabelas de temporalidade para documentos, através da avaliação realizada das questões expressas em cada produção documental pública. Assim, as CSAs proporião um prazo para os documentos, que seriam levados à CCAD para discussão. Do trabalho em conjunto deveriam nascer planos de destinação de documentos e tabelas de temporalidade, que seriam divulgadas e consideradas aprovadas após 30 dias a contar de sua data de publicação. Tal prazo se deve à necessidade de uso da tabela por parte da administração pública, que se supõe deveria reportar eventuais falhas. O decreto, porém, não traz um meio segundo o qual tais problemas seriam encaminhados à comissão ou a um órgão responsável.

Evitando o descarte aleatório, foi colocado no artigo 8º:

Art. 8º - Fica proibida a eliminação aleatória de documentos públicos municipais.

Com isso, a partir desse decreto, nenhum documento da PMV pode ser descartado sem prévia análise das distas comissões, o que representa um avanço na preservação de questões legais e históricas referentes ao Município, já que visa impedir a perda de documentos que trazem a possibilidade, mesmo que latente, de notória importância para a administração pública e, por fim, para os munícipes e demais interessados/envolvidos.

Apesar do esforço, a CCAD e as CSAs não foram plenamente implementadas. Os trabalhos não foram levados à frente e as comissões caíram em esquecimento. Em conversa com o entrevistado 5, quando tratava-se do Grupo Gestor de Trabalho para Controle e Atualização do SIPAD, tal situação é expressa:

...Desse grupo do SIPAD nasceu essa outra comissão. Já existia uma comissão para a tabela de temporalidade, mas estava meio que “descansando” lá. Então foi reativada essa comissão para dar suporte ao grupo do SIPAD, que tem que estar ligado à tabela de temporalidade, porque vai gerar os lotes para ir para o arquivo geral etc. O SIPAD vai desde o início do processo até sua morte.

Uma tentativa de restauração da CCAD, como cita o entrevistado, ocorreu através do decreto nº 10.724, de 9 de novembro de 2000. Tal decreto institui Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Arquivísticos (CADAR), além de indicar quais integrantes de quais cargos comporiam tal comissão. Tal comissão possui atividades que sobrepõem as da CCAD, criada pelo decreto nº 8.605 e que ainda estava em vigor, sendo que somente seu artigo segundo havia sido suprimido pelo decreto 9.640, já citado:

Art. 1º. Fica criada no âmbito da Secretaria Municipal de Administração a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Arquivísticos – CADAR, à qual compete atualizar e aprovar as Tabelas de Temporalidade que definem os prazos de guarda e destinação dos documentos produzidos pelas unidades administrativas da Prefeitura Municipal de Vitória.

Dentre as considerações constantes no início do decreto 10.724, há a citação da Lei Federal nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que trata da questão arquivística em âmbito nacional, delimitando as responsabilidades públicas sobre documentos segundo o âmbito de ação e trazendo a possibilidade de responsabilização dos atores públicos em caso de desfiguração ou destruição de documentos.

O decreto 10.724 foi revogado pelo decreto 11.378, de 30 de agosto de 2002. Este decreto de 2002, além de reafirmar o que consta no decreto 8.605, também designa os novos ocupantes da CCAD, além de dar novas atribuições, como mostra o artigo segundo:

Art. 2º. A Comissão Central de Avaliação de Documentos – CCAD tem além das atribuições consubstanciadas no Decreto nº 8.605, de 10 de julho de 1991, competência para atualizar e aprovar as Tabelas de Temporalidade que definem os prazos de guarda e destinação dos documentos produzidos pelas unidades administrativas da Prefeitura Municipal de Vitória.

O decreto nº 13.557, de 24 de outubro de 2007, altera a composição da CCAD, sendo revogado posteriormente pelo decreto nº 13.798, de 28 de março de 2008, que define o grupo atual. A portaria nº 20/2008 nomeia os membros da composição em exercício.

A CCAD agora possui também a função de aprovar as tabelas de temporalidade, diferentemente do que consta no artigo 7º do decreto 8.605:

Art. 7º - As tabelas de temporalidade serão divulgadas e consideradas aprovadas após 30 (trinta) dias a contar da data de sua publicação.

Vale dizer que a função de ocupante da CCAD é remunerada, como consta no artigo 4º do decreto 11.378:

Art. 4º. Os servidores que comporão a Comissão Central de Avaliação de Documentos – CCAD farão jus à percepção de gratificação mensal, de acordo com o disposto no inciso III, do Art. 1º do Decreto nº 8.849, de 26 de junho de 1992, modificado pelo Decreto nº 8.855, de 17 de julho de 1992 e na redação dada pelo Decreto nº 9.027, de 23 de abril de 1993.

Os demais decretos citados como alteradores do decreto 8.849 apenas dão nova redação a alguns artigos, sendo mantida a remuneração aos integrantes da CCAD, incluída entre as Comissões de Trabalho Permanentes.

Toda a preocupação com a questão documental é de grande importância para a administração municipal. Apesar do SIPAD estar preparado para receber um processo totalmente “virtual”, como colocou o entrevistado 4, a situação atual, não só da PMV como de outros órgãos públicos, está longe desse patamar. A administração pública produz uma quantidade imensa de documentos diariamente, sendo sua maioria em papel. Esse papelório é fruto principalmente da tecnocracia estatal, que vê no papel uma fonte de preservação de sua estrutura, através de informações que podem tanto construir novos patamares quanto resguardar outros.

Falando em números, no ano de 2007 deram entrada no protocolo da PMV 81.395 documentos que geraram processos administrativos e outros 17.259 que deram origem a protocolados, completando um total de 98.654 solicitações. Até o dia 19 de maio de 2008 estavam em tramitação na PMV 334.352 processos, segundo consta no SIPAD. Somente nos arquivos setoriais, aqueles que estão presentes em todas as secretarias, encontram-se 420.332 processos guardados. No arquivo geral, são outros 79.444.

Vale lembrar que, para efeitos de espaço, o tamanho de um processo não possui nenhum padrão. Em função disso, o arquivamento em condições devidas de tantos papéis torna-se um problema, principalmente de espaço. O descarte deve ser realizado, porém através de critérios, exatamente para que

não sejam perdidas informações importantes sobre o passado e para o futuro de Vitória. É o que coloca o entrevistado 6:

Senão também se guarda tudo e a administração não tem espaço. É o que está acontecendo neste momento. Estamos tendo que fazer a gestão de documentos rápido, porque passaram governos e não tiveram essa visão, desse crescimento que hoje chegou desordenado. Se você fizer uma visita rápida você vai ver que o crescimento nos arquivos setoriais é desordenado. É preciso trabalhar isso o mais rápido possível e nós adotamos a postura. É uma bandeira que precisa ser levantada. Na gestão pública é preciso vontade, não basta apenas política, é preciso vontade, senão se passariam anos e mais anos e ninguém ia se preocupar.

Após cumpridos os prazos necessários na tabela e em se tratando de documento cujo valor histórico não é relevante para o município, os documentos são eliminados. O descarte é feito em uma usina de reciclagem, onde os papéis são doados com acompanhamento de funcionários da PMV.

4.5 Fatores de Influência na Dinâmica Processual da PMV

Nesta parte serão elencados os fatores que representam influência na tramitação de processos no interior da PMV. Esses fatores foram listados a partir da pesquisa realizada. A lista, portanto, não pretende ser exaustiva, mas apenas apontar os aspectos que emergiram durante o processo de investigação. Tantos outros fatores podem surgir, dependendo da forma e o momento no qual uma pesquisa é conduzida.

O primeiro fator se coloca antes mesmo da abertura do processo. Caso a petição inicial não seja redigida corretamente, seu encaminhamento por parte do setor de protocolo pode ocorrer de forma errônea, com o processo sendo encaminhado para a área incorreta. Abre-se a possibilidade do processo retornar ao protocolo geral para correto encaminhamento, porém o tempo perdido não pode ser recuperado.

Um segundo aspecto a ser levado em conta está logo no princípio da abertura do processo, exatamente no balcão de protocolo. O funcionário utiliza seu conhecimento sobre a estrutura da PMV para compreender a solicitação que lhe é passada por aquele que abre o processo, devendo então registrá-la no SIPAD. Em caso de falha (má-compreensão da requisição ou registro incorreto

no SIPAD), o processo pode tomar rumo incorreto. Nesse caso, surge novamente a possibilidade de retorno do processo ao setor de protocolo, havendo perda de tempo e de esforços da administração municipal.

Assim que o processo dá entrada na estrutura da PMV, é necessário verificar se possui norma padrão associada. Aí entra no processo a experiência do ator público municipal, talvez um dos fatores mais determinantes para o andamento dos processos.

Abrem-se quatro possibilidades, então, que podem influenciar diretamente no caminho a ser tomado pelo processo:

- a) O assunto relacionado ao processo possui norma e esta é do conhecimento do agente público. Então este a faz cumprir, dando andamento ao processo segundo o texto normativo;
- b) o assunto relacionado possui norma padrão, mas o agente público o desconhece. Nesse caso, o processo poderá caminhar por toda estrutura da PMV
- c) o assunto relacionado ao processo possui norma, mas o agente público não faz uso dela para dar andamento ao processo;
- d) o assunto não possui norma padrão associada.

No primeiro caso, quando há norma relacionada ao assunto e o agente a faz cumprir, o processo caminha pelo menos parcialmente rumo à solução planejada pela administração da PMV. Não há garantia, porém, de que o próximo funcionário que dará andamento ao processo conheça ou mesmo vá utilizar a norma, já que não há nenhum componente sistêmico que transmita a norma juntamente com o processo, ou mesmo que avise da existência da mesma. Tal comunicação pode partir de um funcionário que tenha conhecimento da norma padrão, porém não se trata de uma certeza.

Um problema de divulgação das normas pode levar ao segundo caso, quando há norma, porém o agente a desconhece. Nesse caso, a tramitação fica a cargo mais uma vez dos agentes envolvidos nas tramitações do processo. Há a possibilidade de um ator que conhece a norma fazer com que o processo

retorne em caso de irregularidade, como coloca o entrevistado 1, em fala já citada:

Aí coloca a norma dentro e fala assim: “favor seguir o procedimental” e devolve até ela aprender. Pelo menos no (departamento de) recursos humanos fazem isso.

O terceiro caso anotado, onde o ator público conhece a norma, porém não a utiliza, trata de uma situação levantada pelo entrevistado 1: “Mas tem gente antiga também que faz errado, porque tem preguiça de ler”. Tal atitude é possibilitada, porém, por uma questão maior: a ausência de um instrumental de coação efetivo, que obrigue o funcionário a utilizar a norma. Dessa forma, tal ação pode ocorrer não só por preguiça, mas também por má fé, por exemplo. As normas da PMV, na medida em que não possuem um quadro coativo que as resguarde, fazem com que o sistema que lhes fornece lógica (o do controle) se distancie da relação jurídica para se aproximar do que Weber chamaria de relação social. A dinâmica processual fica, então, mais próxima de um comportamento que é tomado como correto pelos atores públicos envolvidos, que buscam na experiência própria ou de outros funcionários a forma de resolução para determinado caso, sem se apoiar na norma idealizada para tal.

O quarto fator apontado está ligado à não existência de uma norma padrão associada ao assunto ligado a um processo. Neste caso, o processo é apontado como “Outros” no momento de seu protocolamento e é o chefe da seção de protocolos que se encarrega de seu encaminhamento, baseado em sua experiência sobre a estrutura da PMV. Dali em diante, o processo seguirá seu fluxo de acordo com a experiência dos atores envolvidos, podendo ou não tomar rumo errôneo.

Outro aspecto importante sobre que tem influência na tramitação processual da PMV é a não-vinculação entre SIPAD e normas de procedimento. O sistema não traz em seu interior as normas, permitindo que, mesmo os assuntos que possuem norma associada, tramitem sem serem guiadas por estas. Esse talvez seja o “calcanhar de Aquiles” do controle processual da PMV, na medida em que seu principal sistema não enxerga seu principal instrumento normativo.

O próprio SIPAD muitas vezes é ignorado pelos funcionários, que por vezes resistem à utilização da ferramenta e repassam um processo sem registrar seu andamento no sistema. Não há também uma sanção que possa ser aplicada ao funcionário nesse caso, o que permite tal atitude. É possível que um andamento ocorra, porém sem que o sistema tome nota disso, gerando um problema de controle para a PMV.

Aspectos próprios da atividade política também podem influenciar o andamento de um processo. Tais questões, próprias do contato entre homens e dos jogos de poder por esses desenvolvidos, ampliam o escopo de fatores que determinam a tramitação, principalmente em um órgão público como a PMV, onde boa parte do quadro funcional é composta por cargos políticos⁸. Disso advém uma série de questões, colocando os processos em uma arena político-partidária de maior abrangência, dados os interesses envolvidos em uma solicitação específica que tramita pela PMV.

A experiência do ator público já foi citada como fator importante de influência sobre a tramitação de processos, mas vale ressaltar sua relevância. Todo o processo, na medida em que possui uma regulamentação fraca, passa a depender dos próprios funcionários da PMV como fontes de controle. Esses, por sua vez, fazem muitas vezes uso de seu conhecimento sobre o assunto tratado e sobre a própria estrutura da PMV como forma de despachar um processo. Trata-se de uma atividade cotidiana, mas que se dá em direção contrária aos esforços da administração municipal, que busca basear suas atividades em regras, características do modelo burocrático de gestão.

⁸ Em 14 de março de 2008 eram 819 os funcionários que ocupavam cargo comissionado. Trata-se de uma dimensão relevante, principalmente qualitativamente: os comissionados correspondem a apenas 6% do total de funcionários, mas há de se levar em conta que costumam ocupar cargos de confiança, de caráter estratégico e, muitas vezes, de chefia de departamentos e secretarias, por exemplo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo verificar os fatores que influenciam na tramitação de processos administrativos no interior da Prefeitura Municipal de Vitória. Para isso, buscou-se descrever a forma como foram estruturadas as organizações ao longo da história. Também foram abordados assuntos relativos à importância das normas e da atuação das pessoas no interior da organização, além do surgimento e importância dos sistemas de informação e seu papel de controle do trabalho.

A Prefeitura Municipal de Vitória dispensa um grande aparato estrutural para dar conta de sua atividade processual. Além de um serviço de protocolos com sete guichês, há um sistema de informação que, como todos os outros, exige manutenção constante, um departamento que elabora as normas de procedimento e uma estrutura de avaliação e descarte de processos conforme padrões de temporalidade. Além disso, a PMV conta com 2.500 microcomputadores que dão suporte ao SIPAD e a outros sistemas da administração municipal, o que consome recursos dos cofres públicos com manutenção e outros serviços.

O sistema normativo de processos e procedimentos também recebe atenção da PMV, havendo um departamento⁹ voltado para essa finalidade e tendo contratado uma consultoria que tinha, entre outros fins, elaborar tais normas.

Apesar de possuir toda uma sistemática para recebimento, tratamento e encerramento desses processos, observa-se que os esforços da administração pública do município não atingem seus objetivos em sua totalidade.

Em primeiro lugar, cabe falar da questão do treinamento do servidor público municipal. Apesar da existência da Escola de Governo, sua atividade não é

⁹ O departamento responsável pelas normas na PMV, a SEMAD/APO, não cuida apenas da elaboração de normas de procedimento para processos administrativos, mas também de outras questões relacionadas ao planejamento organizacional.

constante e obrigatória. Seu funcionamento ocorre sobre demanda, ou seja, um dirigente da PMV precisa solicitar a realização de um curso, por exemplo. Com isso, fica delegado ao agente público e não ao sistema a tarefa de treinar os funcionários. Como se trata de um órgão do executivo, que recebe influências de natureza político-partidária, a rotatividade dos funcionários pode ser grande em algumas épocas. É um problema que se soma e exige que os funcionários egressos, bem como os mais antigos, sejam treinados para conhecer tanto a estrutura da PMV como sua própria função dentro da administração municipal, a fim de realizar melhor seu papel.

O fato do SIPAD não estar atento às normas de procedimento da PMV também constitui uma falha do ponto de vista dessa pesquisa. O principal sistema de controle e informação de processos, não estando em consonância com o sistema regulatório de processos, acaba por não incentivar o uso deste, permitindo a não utilização do instrumental normativo.

Sabendo-se disso, pode-se dizer também que as normas de procedimento para processo na PMV enfrentam um problema de legitimidade, em função de quatro aspectos básicos: em primeiro lugar, seu baixo número se comparado ao número de assuntos na tabela faz com que a necessidade da norma ao dar andamento em um processo não seja uma constante, o que faz com que não haja o costume de seu uso em todas as situações; a inexistência de um quadro de apelos/punições que obriguem o funcionário a fazer uso das normas, dando-lhes a possibilidade de não usá-las; o problema da divulgação das normas, que não possuem um mecanismo institucionalizado em funcionamento que leve ao conhecimento de os textos normativos existentes; e a já citada não-vinculação entre normas e SIPAD, sendo esta a ferramenta mais atuante na atividade processual da PMV, que poderia dar suporte tanto à divulgação do quadro normativo quanto obrigar sua utilização.

Seria até mesmo leviano esquecer de citar a natureza complexa dos processos. O Manual de Procedimentos para Processos Administrativos da PMV traz a possibilidade de apensação de processos, desentranhamento de documentos, impetração de recursos, dentre outras atividades comuns no universo processual. Cada uma dessas ações não ocorre sem o dispêndio de

tempo, postergando por consequência a resolução da causa. Tal complexidade também traz dificuldades na elaboração das normas, principalmente no que tange à fixação de prazos para a tramitação. Isso faz com que uma norma talvez nunca seja completa e que a experiência do ator público municipal seja sempre requerida.

Os processos normalmente são resolvidos ao final de sua tramitação, cabendo recurso caso o autor da petição não concorde com os meios ou com as respostas fornecidas. A discrepância com que muitas vezes se dão as intenções normalizadoras da PMV, por um lado, e a forma como o processo efetivamente tramita, mostra que há um dispêndio de esforços e gastos da administração pública que ocorre muitas vezes em vão. É possível também que, em caso de utilização do instrumental normativo na tramitação dos processos, seriam poupados tempo e trabalho da PMV, gerando em última análise economia para os cofres públicos.

A questão do desrespeito consciente às normas, porém, está situada em um patamar diferente, remetendo às raízes culturais brasileiras. Nesse ínterim estão incluídos a burla de processos em vantagem própria e o famoso “jeitinho” brasileiro, discutido por Da Matta (2007). Tal questão também foi evidenciada por Junquilho (2002) em pesquisa em organização pública, que aponta que o “gerente caboclo” age conforme seus interesses, cambiando entre o burocrata e o orgânico.

Um outro estudo que se faz necessário é a compreensão da atividade política em torno dos processos. Há uma máxima na PMV, não citada neste texto, que diz que “se quiser que um processo ande, coloque-o debaixo do braço e caminhe com ele”, em uma alusão à atividade relacional que permeia o andamento. Acredita-se que seria necessária uma nova pesquisa somente para a compreensão de tal problemática, em função da notória complexidade envolvida.

Uma melhor compreensão do processo de conhecimento da norma se daria com um estudo da forma como elas são ou não levadas a conhecimento dos

funcionários da PMV. Trata-se, sobretudo, de uma questão de comunicação, onde a divulgação de um conteúdo deve ser analisada em todas suas etapas.

É também mister verificar o porquê da resistência do funcionário ao uso do SIPAD. Seria ingênuo acreditar que a ferramenta não é utilizada apenas por má-fé ou preguiça, por exemplo. É necessário que o sistema signifique para o usuário, transformando-o em uma ferramenta que possui um motivo de existência, ao invés de uma ferramenta como outra qualquer, que tem inclusive capacidade de atrasar o trabalho a ser realizado.

Por último, vale dizer que uma norma não é um objeto mágico, que se realiza sozinho. Seu funcionamento depende do conhecimento que as pessoas têm dela e, principalmente, por trás de cada regra deve haver um sentido, um processo de significação que a ligue claramente ao ator que dela faz uso.

REFERÊNCIAS

AMEM, B.M.V; NUNES, L.C. Tecnologias de Informação e Comunicação: contribuições para o processo interdisciplinar no ensino superior. **Revista Brasileira da Educação Média**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 171-180, 2006.

BAIN, P.; TAYLOR, P. Entrapped by the 'eletronic panopticon'? Worker resistance in the call centre. **New Technology, Work and Employment**, v. 15, n. 1, p. 2-18, 2000.

BERMAN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BOCK, Gee-Woo; KANKANHALLI; Atreyi; SHARMA, Sanjeev. Are norms enough? The role of collaborative norms in promoting organizational knowledge seeking. **European Journal of Information Systems**, v.15, p.357–367, 2006.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

CARVALHO, C.A.P. El control organizativo en las organizaciones no gubernamentales: un estudio de la realidad española. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 37-56, 1999.

CARVALHO, M.C.A.A. **Participação social no Brasil hoje**. 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2008.

CHRISTENSEN, P. Niels; ROTHGERBER, Hank; WOOD, Wendy; MATZ, David C. Social norms and identity relevance: a motivational approach to normative behavior. **Personality and Social Psychology Bulletin**. vol. 30, 2004, p.1295-1309.

COOPER, R.; BURREL, G. Modernismo, pós-modernismo e análise organizacional: uma introdução. **RAE**, São Paulo, V. 46, n.1, jan./mar. 2006, p. 87-101.

- DA MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.
- DAS, T.K. Organizational Control: na evolutionary perspective. In: **Journal of Management Studies**, v. 26, n. 5, p. 459-975, set. 1989.
- DAVENPORT, T. e PRUSAK, L. **Ecologia da informação**. São Paulo: Futura, 1998.
- DOIMO, A.M. **A vez e a voz do popular**: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- DONALDSON, L. Teoria da Contingência Estrutural. In: CLEGG, S.R.; HARDY, C.; NORD, W.R. (org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. cap. 3, p. 105-133.
- FACHINELLI, A.C. **Uma abordagem comunicacional dos princípios da gestão do conhecimento nas organizações**. In: CONGRESSO INTERCOM, Manaus, 2000. Disponível em: www.intercom.org.br/gtco/2000/gt18a1.pdf. Acesso em: 25 de maio de 2003.
- FARAH, M. F. S., Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. In: **O Município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. 1999.
- FELICÍSSIMO, J. R. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação Seade, v.8, n.2, abr.-jun., 1994, p. 45-52.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril 1995.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.

HALL, R.H. Conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 29-47.

HATCH, M.J. **Organization theory**: modern symbolic and postmodern perspectives. Oxford: Oxford Press, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contagem Populacional 2007**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 03 Mai. 2008.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2005**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005/pibmunic2005.pdf>>. Acesso em: 05 Jul. 2008.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and capital structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, pp. 305-360, 1976.

JUNQUILHO, G.S. Nem “burocrata” nem “orgânico”: o gerente “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do Real. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2, 2002, Recife. **Anais...** Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE : ANPAD, 2002.

KLING, R.; ZMUIDZINAS, M. Technology, ideology and social transformation: the case of computerization and work organization. **Revue' International de Sociologie**, v. 2, n. 3, p. 28-56, 1994.

LAZARTE, R. **Max Weber**: ciência e valores. São Paulo: Cortez, 1996.

MANCEBO, D. Modernidade e produção de subjetividades. In: CONGRESSO DE PESQUISA SÓCIO-CULTURAL, 3., 2000, Campinas. **Anais eletrônicos....**

Disponível em: <<http://www.fae.unicamp.br/br2000/trabs/2010.doc>>. Acesso em: 11 Dez. 2002.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Vozes, 1996.

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 107-124.

MICHELS, R. Tendência burocrática dos partidos políticos. In: CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 101-106.

MINAYO, M.C.S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MINTZBERG, H. **Estrutura e dinâmica das organizações**. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, F. P.; VASCONCELOS, I. F. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

MOTTA, F.C.P; BRESSER PEREIRA, L.C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1991

NOGUEIRA, M. A. Organizações Complexas e Sociedade da Informação: o “sofrimento” como metáfora organizacional. **Organização & Sociedade**, Salvador, v.10, n.28, set./dez. 2003.

NOVAES, M. S. **História do Espírito Santo**. Vitória: Fundo Editorial do Espírito Santo, s/d.

OLIVEIRA, J.T. **História do Estado do Espírito Santo**. Vitória, 1975.

OPP, Karl-Dieter. When do norms emerge by human design and when by the unintended consequences of human action? **Rationality and Society**, 2002, vol. 14, 5, pp. 131-158.

OUCHI, W. G. Markets, Bureaucracies, and Clans. **Administrative Science Quarterly**, v. 25, nº. 1 (Mar.), pp. 129-141, 1980.

_____. A conceptual framework for design of organizational control mechanisms. **Management Science**, v. 25, No. 9 (Sep.), pp. 833-848, 1979.

PENA, M.F. **História da província do Espírito Santo**. Rio de Janeiro, 1878.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Manual de procedimentos para processos administrativos**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2007.

REED, M. **Sociologia da gestão**. Oeiras: Celta Editora, 1997

REZENDE, D. A. Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. **Revista de Administração de Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 2007.

RODRIGUES, S. B. et. al. Tecnologia de informação nos serviços: o impacto na configuração do trabalho. **Revista de Administração de Empresas**, v. 26, n. 1, pp. 43-56, jan./mar. 1986.

RUBIN, M.; HEWSTONE, M. Social identity theory's selfesteem hypothesis: a review and some suggestions for clarification. **Personality and Social Psychology Review**, vol. 2, 1998, p. 40-62.

SATO, F.R.L. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2007, vol. 41, no. 1 [citado 2008-04-18], pp. 49-62.

SCHWARTZ, Y. Trabalho e gestão: níveis, critérios, instâncias. In: FIGUEIREDO, M., ATHAYDE, M. BRITO, J. e ALVAREZ, D. **Labirintos do trabalho**: interrogações e olhares sobre o trabalho vivo. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, A. T. **Administração e controle**. São Paulo: Atlas, 1977.

SODRÉ, M. **Reinventando a cultura: a Comunicação e seus produtos**. Petrópolis: Vozes. 1996.

TANNENBAUM, A.S. **O controle nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 1975.

TAYLOR, F.W. **Princípios da administração científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 1978.

TERRIEN, F.W.; MILLS, D.L. Efeito do tamanho sobre a estrutura interna das organizações. In: CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 68-74.

THERBORN, Göran. Back to norms! On the scope and dynamics of norms and normative action. **Current Sociology**, vol. 50; iss. 11 pp. 863-880, 2002.

VASCONCELOS, I; MOTTA, F. C. P.; PINOCHET, L. H. C. Tecnologia, paradoxos organizacionais e gestão de pessoas. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 2, p. 94-106, abr./mai./jun. 2003.

WEBER, Max. **Conceitos básicos de sociologia**. 4ª. Ed. São Paulo: Centauro, 2005.

ZARIFIAN, P. As novas abordagens da produtividade. In SOARES, R.M.S.M. **Gestão da empresa, automação e competitividade: novos padrões de organização e de relações de trabalho**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990, p. 73-97.

ANEXOS

ANEXO 1: Norma Guia da PMV

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA Secretaria Municipal de Administração Núcleo de Análise, Planejamento e Normatização Organizacional	Norma de Procedimento	Código NP 05.01
Assunto <div style="text-align: center;"><i>Norma Guia</i></div>		
1. Finalidade: <i>Regulamenta o processo de elaboração, divulgação e alteração da Norma de Procedimento na Prefeitura Municipal de Vitória.</i>		
2. Âmbito de Aplicação: <i>Todos os órgãos que compõem a estrutura organizacional do Município.</i>		
3. Fundamentação Legal: <i>Resolução Nº 04/98 - Comissão Municipal para Assuntos das Áreas Meio</i>		
4. Conceitos Básicos: <i>NP – Norma de Procedimento – documento que estabelece regras e procedimentos, objetivando a organização e o funcionamento das funções e dos sistemas administrativos da Prefeitura Municipal de Vitória.</i>		
5. Competência e Responsabilidade: <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar ou revisar a NP – todas as unidades administrativas da Prefeitura Municipal de Vitória, com assessoria do Núcleo de Análise, Planejamento e Normatização Organizacional – SEMAD/NAP; - Aprovar a NP - deve ser feita pelo Diretor ou cargo equivalente, Subsecretário e Secretário da pasta de competência do procedimento; - Registrar e Divulgar a NP – Núcleo de Análise, Planejamento e Normatização Organizacional – SEMAD/NAP em conjunto com a unidade administrativa de competência do procedimento; - Avaliação e controle da NP– Responsável pela (s) unidade (s) de competência do procedimento. 		
6. Procedimentos: <p>6.1 – Unidade Administrativa Requiritante</p> <p>6.1.1 – Solicita assessoria da SEMAD/NAP através de CI (Comunicação Interna) para elaboração da NP.</p> <p>6.1.2 – Agenda reunião com a sua Equipe e SEMAD/NAP.</p> <p>6.2 – Equipe da Unidade Administrativa Requiritante</p> <p>6.2.1 – Recebe orientação da SEMAD/NAP quanto a elaboração da NP.</p> <p>6.2.2 – Levanta o fluxo atual do procedimento.</p> <p>6.2.3 – Desenha o fluxo atual.</p> <p>6.2.4 – Levanta os problemas sobre o fluxo atual.</p> <p>6.2.5 – Analisa e propõe solução.</p> <p>6.2.6 – Desenha o novo fluxograma do procedimento.</p> <p>6.2.7 – Preenche o formulário NP e encaminha a Unidade Administrativa Requiritante.</p>		

6.3 – Unidade Administrativa Requisitante

- 6.3.1 – Encaminha à SEMAD/NAP, através de BD – Boletim de Documentos, a NP preenchida com os anexos (fluxograma, formulários, legislação etc).

6.4 – SEMAD/NAP

- 6.4.1 – Recebe a NP do requerente.
- 6.4.2 – Confere, numera e registra a NP.
- 6.4.3 – Encaminha a NP através de BD – Boletim de Documentos, à Unidade requisitante para ser aprovada pelo Diretor ou chefia equivalente e pelo Secretário da área de competência da NP, através de suas assinaturas.
- 6.4.4 – Caso não esteja correto, providencia acertos junto a Equipe da Unidade requisitante, passando pelos procedimentos 6.2.5 em diante

6.5 – Unidade Administrativa Requisitante

- 6.5.1 – Recebe a NP da SEMAD/NAP.
- 6.5.2 – Encaminha a NP ao Diretor ou chefia equivalente para aprovação.
- 6.5.3 – Se aprovada, encaminha NP ao Sub Secretário para aprovação.
- 6.5.4 – Se aprovada, encaminha NP ao Secretário para aprovação.
- 6.5.5 – Após aprovação da NP a mesma é encaminhada pelo requerente, através de BD - Boletim de Documentos, à SEMAD/NAP.
- 6.5.6 – Se a NP não for aprovada, a mesma é encaminhada pelo requerente a SEMAD/NAP, através de CI – Comunicação Interna, relatando o indeferimento ou solicitando sua alteração ou arquivamento.

6.6 - SEMAD/NAP

- 6.6.1 – Recebe a NP aprovada ou não.
- 6.6.2 – Se não for aprovada, promove seu arquivamento ou sua alteração junto à Equipe da Unidade Administrativa requisitante seguindo os procedimentos contidos no itens 6.2.5 a 6.5.5 desta NP.
- 6.6.3 – Se for aprovada, distribuir a mesma a todos os órgãos do âmbito de aplicação da NP em conjunto com a unidade requisitante.
- 6.6.4 – Arquiva a original da NP aprovada, e encaminha a cópia para a Unidade requisitante.

6.7 – Unidade Administrativa Requisitante

- 6.7.1 – Recebe NP aprovada.
- 6.7.2 – Acompanha sua aplicação e verifica se há necessidade de revisão.
- 6.7.3 – Se não houver, volta ao procedimento 6.7.2.
- 6.7.4 – Caso tenha necessidade, encaminha à Equipe da Unidade para que seja realizada a revisão.

6.8 – Equipe Da Unidade Administrativa Requisitante

- 6.8.1 – Revisa a NP segundo orientação da SEMAD/NAP.
- 6.8.2 – Analisa os pontos a serem revisados e propõe solução.

6.8.3 - Desenha o novo fluxograma do procedimento.

6.8.4 – Preenche o formulário NP e encaminha à Unidade Requisitante.

6.9 – Unidade Administrativa Requisitante

6.9.1 – Preenche o BD - Boletim de Documentos e encaminha à SEMAD/NAP, que irá realizar os mesmos procedimentos dos itens 6.6.1 em diante.



7. Observações:

Data de Vigência
06/05/98

Anexos
Fluxograma, Resolução nº 04/98 - COMEIOS

Norma de Procedimento elaborada em ___/___/___.

por: Equipe Técnica SEMAD/NAP

Norma de Procedimento revisada em ___/___/___.

por: Revisão nº: _____

Aprovamos esta Norma de Procedimento, divulgue-se:

Assinatura e carimbo do Diretor, ou cargo equivalente, de competência

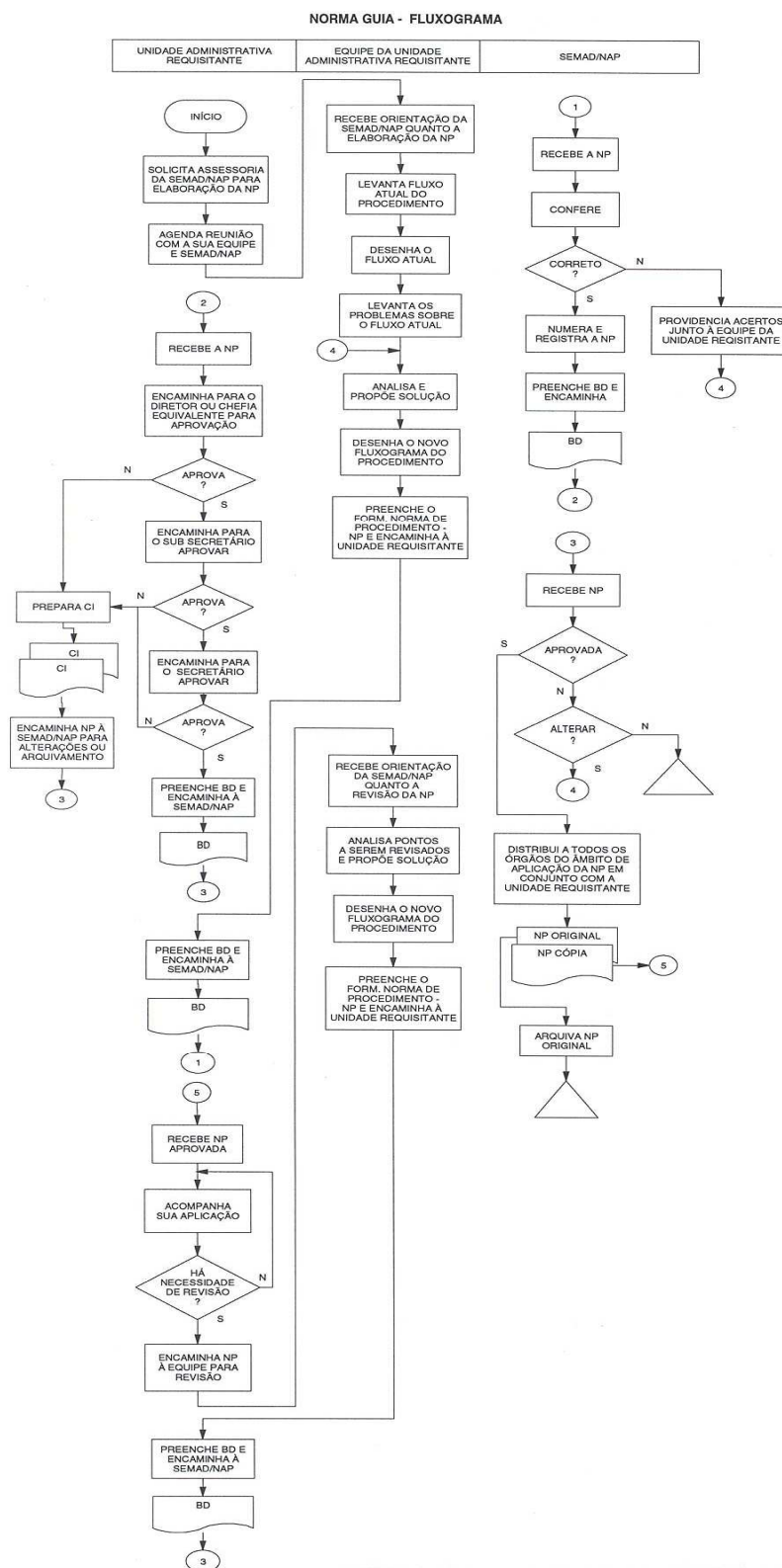
Adm. Boécio Pacheco de Faria Junior
Chefe SEMAD/NAB

Assinatura e carimbo do Sub Secretário de competência

Assinatura e carimbo do Secretário de competência

ANEXO 2: Fluxograma para Elaboração de Normas de Procedimento

na



ANEXO 3: Tabela de Assuntos – Sistema de Informações de Processos Administrativos (exemplo)

PALAVRA IDENTIFICADORA	NÍVEL 2	GRUPO (NÍVEL 1)	EMENTA	DOCUMENTOS	LEGISLAÇÃO	PRAZO DE CONCLUSÃO (DIAS)	1º ANDAMENTO
Autorização de Pagamento	Auxílio Natalidade	Ação Social	Quando é solicitado ao Município pagamento de auxílio natalidade para pessoas carentes conforme Legislação.	Cópia da Resolução COMASV N° 0001/98, Ofício e Requerimento	Lei Federal n° 8742/93, Lei Mun. n° 4384/96 e Resolução n° 0001/98 do Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória	30	SEMFA/GAB
Autorização de Pagamento	Auxílio por Morte	Ação Social	Quando é solicitado ao Município pagamento de auxílio por morte para pessoas carentes conforme Legislação.	Cópia da Resolução COMASV N° 0001/98, Ofício e Requerimento	Lei Federal n° 8742/93, Lei Mun. n° 4384/96 e Resolução n° 0001/98 do Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória	30	SEMFA/GAB
Inscrição no COMASV	Ação Social	Ação Social	Quando entidade de assistência social solicita registro no Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória.	Requerimento, Estatuto, Ata de Eleição, Plano de Trabalho, CNPJ, Alvará Sanitário, Relatório de Atividades	Lei n° 5.306/2001 e Resolução n° 003/2001	40	SEMAS/SE-COMASV
Registro no COMASV (NEUTRALIZADO)	Ação Social	Ação Social	Quando associação/ entidade solicita registro no Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória.	Requerimento	-	30	SEMAS/COMASV
Registro no CONCAV	Ação Social	Ação Social	Quando associação/ entidade solicita registro no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória.	Requerimento	-	30	SEMAS/SE-CONCAV
Repasse de Doações Fundo da Infância e Adolescente	Ação Social	Ação Social	Quando o Município repassa a entidades filantrópicas valores recebidos pelo Fundo da Infância e Adolescência.	Ofício	RESOLUÇÃO CONCAV 02/2001	90	SEMAS/SE-CONCAV
...